

Wet Werken Naar Vermogen

En de gevolgen voor de rechtspositie van
Wajonggerechtigden

Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Master Sociaal Recht Sociale Politiek
Begeleider Mevr. mr. Drs. B.B.B. Lanting

A.P.J. Mijs
432508

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Introductie.....	1
1.2	Probleemstelling.....	2
1.3	Plan van behandeling.....	3
2	Waarom bestaat er een arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten?.....	4
2.1	Inleiding.....	4
2.2	Waarom is de AAW ingevoerd?.....	4
2.3	Waarom is de wet Wajong ingevoerd?.....	6
2.4	Conclusie.....	8
3	Hoe zag de wet Wajong eruit en wat waren de knelpunten?.....	9
3.1	Inleiding.....	9
3.2	Hoe zag de wet Wajong eruit?.....	9
3.2.1	Discussie over de doelgroep van de Wet Wajong.....	11
3.3	Toename Wajongers.....	12
3.4	Welke knelpunten kwamen er naar voren bij de uitvoering van de Wet Wajong?.....	16
3.4.1	Knelpunten op school en in de overgang van school op werk.....	16
3.4.2	Knelpunten bij de participatie op de arbeidsmarkt.....	20
3.5	Conclusie.....	23
4	Hoofdpijnen “nieuwe” Wajong, welke knelpunten zijn nog niet opgelost?.....	26
4.1	Inleiding.....	26
4.2	Hoe is de “nieuwe” wet Wajong tot stand gekomen?.....	26
4.2.1	Advies SER.....	27
4.2.2	Kabinetsstandpunt.....	28
4.2.3	Wijzigingen in “nieuwe” Wajong per 1 januari 2010.....	30
4.3	Welke knelpunten zijn er nog niet opgelost?.....	36
4.3.1	Knelpunten op school en tijdens de overgang van school naar werk.....	37
4.3.2	Knelpunten bij participatie op de arbeidsmarkt.....	40
4.3.3	Aanvragen en toegekende uitkeringen onder de nieuwe Wajong.....	43
4.4	Conclusie.....	46
5	De Wwv en de gevolgen voor de rechtspositie van Wajongers.....	49
5.1	Inleiding.....	49

5.2	Waarom wordt de WWNV ingevoerd?	49
5.3	Wat gaat er veranderen voor Wajongers na de invoering van de WWNV?.....	51
5.4	Wat zijn de grootste kritiekpunten op de WWNV?	56
5.5	Conclusie	59
6	Ondersteuning voor jonggehandicapten in Europa.....	62
6.1	Inleiding.....	62
6.2	Groot- Brittannië.....	62
6.3	Denemarken	64
6.4	Duitsland.....	66
6.5	Conclusie	68
7	Conclusies en aanbevelingen	70
7.1	Conclusies.....	70
7.2	Aanbevelingen	72
	Voorlopige literatuurlijst	75

1 Inleiding

1.1 Introductie

Op 30 september 2010 sloten de fracties van CDA en VVD het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'. In dit akkoord heeft het kabinet mede zijn plannen kenbaar gemaakt op het gebied van werk en sociale zekerheid. Het standpunt van dit kabinet is dat werk boven een uitkering gaat. Zoals de titel van het akkoord al aangeeft wil het kabinet een groter beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Iedereen moet er voor zorgen dat er geen onnodig beroep wordt gedaan op de overheid. Kan dit niet voorkomen worden dan is het zaak dat iemand er alles aan gaat doen om zo snel mogelijk weer uit die situatie te komen. Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd dat het toe wil naar een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt die de Wet werk en bijstand (WWB), Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vervangt. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gerichter en effectiever inzetten en kosten besparen.¹

Het idee van een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt is vervolgens verder uitgewerkt en op 21 april 2011 heeft het kabinet de hoofdlijnennotitie van de Wet werken naar vermogen (WWNV) uitgebracht.² Deze nieuwe wet gaat zoals aangekondigd in het regeerakkoord iedereen omvatten die voorheen een beroep zou doen op de wet Wajong, Wsw of de WWB/Wet investeren in jongeren (WIJ). Een verschil met de vorige regelingen is echter dat de WWNV alleen geldt voor mensen met arbeidsvermogen. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn de wet Wajong blijft bestaan. Mensen die niet de mogelijkheid hebben om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan kunnen gebruik maken van het instrument 'beschut werk' in de Wsw. De uitgangspunten van de WWNV zijn werk boven uitkering en het beschermen van de personen die echt niet kunnen meedoen. Het doel is dat zoveel mogelijk mensen naar vermogen gaan werken bij een reguliere werkgever. Hierbij zal ondersteuning en begeleiding beschikbaar zijn voor wie dat nodig heeft. Een ander uitgangspunt is dat de uitvoering van de wet zal worden gedaan door gemeenten. Dit houdt in dat gemeenten beleidsmatig en financieel verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de WWNV. Er zal een ongedeeld re-integratiebudget komen, volgens het kabinet wordt het daarmee mogelijk om de beschikbare middelen gerichter en efficiënter in te zetten. Verder zullen gemeenten

¹ Regeerakkoord VVD-CDA, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 44.

² Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I* 2010/11, 32 500, W.

werkgevers actief moeten gaan benaderen. Het is duidelijk dat wil de regeling kans van slagen hebben er ook veel bereidheid moet zijn bij werkgevers om mensen met beperkingen een kans te geven.

De nieuwe wet zal voor veel veranderingen gaan zorgen. Zowel de mensen die een beroep doen op de huidige regelingen als de gemeenten die de nieuwe regeling moeten gaan uitvoeren krijgen hiermee te maken. Het kabinet acht gemeenten het meest geschikt de WWNV uit te voeren omdat zij het dichtst bij de doelgroep staan en vanwege de goede resultaten die ze geboekt hebben met de uitvoering van de WWB. De nieuwe regeling moet er ook voor zorgen dat er bezuinigd wordt op overheidsuitgaven. Dit wordt vooral bereikt door te snijden in de budgetten die de gemeenten ter beschikking staan. Een aantal gemeenten heeft aangegeven het niet met de nieuwe plannen eens te zijn en ze zijn bang dat gemeenten zelf in de problemen gaan komen aangezien ze nu financieel verantwoordelijk worden.

Aangezien de nieuwe regeling een grote impact gaat hebben op meerdere gebieden en het niet mogelijk is dit allemaal te behandelen wil ik me graag concentreren op de regeling die misschien wel het hardst wordt geraakt: de wet Wajong. In de hoofdlijnennotitie geeft het kabinet aan dat voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn de wet Wajong blijft bestaan. Deze mensen houden dus recht op een uitkering van 75% van het wettelijk minimum loon (WML). Jonggehandicapten die wel arbeidsvermogen hebben gaan vanaf 1 januari 2014 onder de WWNV vallen. Omdat voor de WWNV de huidige uitkeringsvoorwaarden van de WWB gaan gelden kan dit voor toekomstige "Wajongers" behoorlijk negatief uitvallen. Zij krijgen te maken met landelijke bijstandsnormen en gemeentelijke toeslagen, met arbeids- en re-integratieverplichtingen en met een partner- en middelentoets. Deze gelden niet voor de huidige mensen in de Wet Wajong en deze voorwaarden gaan er voor zorgen dat veel mensen die nu recht zouden hebben op een uitkering niet meer in aanmerking komen voor een uitkering onder de WWNV.

1.2 Probleemstelling

Het is duidelijk dat er voor jonggehandicapten in de toekomst onder de WWNV veel gaat veranderen in vergelijking met de situatie onder de huidige wet Wajong. De probleemstelling die ik zou willen behandelen is: wat zijn de gevolgen van de WWNV voor de rechtspositie van nieuwe Wajongers met arbeidsvermogen in vergelijking met Wajongers die onder de oude regeling vielen? Hierbij zal onder andere de geschiedenis van de wet Wajong aan bod komen waarbij er gekeken wordt naar hoe de wet zich ontwikkeld heeft en waarom deze is ingevoerd. Ook zal er gekeken worden naar de knelpunten die

naar voren kwamen bij de uitvoering van de regeling en welke knelpunten er nog bestaan na de invoering van de herziene versie van de Wajong. Hierna wordt de vraag behandeld wat de gevolgen zijn van de invoering van de nieuwe wet WWNV voor zowel oude als nieuwe Wajongers met de beantwoording van de probleemstelling.

1.3 Plan van behandeling

Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 antwoord worden gegeven op de vraag waarom er een regeling voor jonggehandicapten is ingevoerd. Hierbij zal er ingegaan worden op de ontstaansgeschiedenis van de wet Wajong. In hoofdstuk 3 wordt er gekeken naar hoe de wet Wajong eruit zag na zijn invoering in 1998. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de belangrijkste knelpunten behandeld die ontstonden tijdens de uitvoering van de wet Wajong en wordt er gekeken naar de redenen van de grote toename van het aantal Wajongers de laatste jaren. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 de herziene versie van de wet Wajong die is ingegaan op 1 januari 2010 bekeken worden en zullen de knelpunten die er nog steeds bestaan besproken worden. In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van de WWNV voor huidige en toekomstige Wajongers behandeld. In hoofdstuk 6 zal er een blik worden geworpen op de rechten voor mensen met een beperking in andere Europese landen. De vraag of ze daar ook een regeling zoals de Wajong hebben zal hier beantwoord worden. Ook zal er worden gekeken of er nog interessante methodes zijn voor de ondersteuning en begeleiding naar werk van mensen met een beperking die we in Nederland niet kennen. Tot slot zal in hoofdstuk 7 een conclusie volgen en de probleemstelling beantwoord worden.

2 Waarom bestaat er een arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten door de jaren heen en waarom deze regeling tot stand is gekomen. De eerste wet die iets voor deze doelgroep regelde was de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)³. Deze wet werd na zijn intrekking vervangen door de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ)⁴ en door de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (Wajong)⁵. In dit hoofdstuk zal eerst in paragraaf 2.2 worden gekeken naar de redenen voor de invoering van de AAW. Hierbij zal de totstandkoming van de AAW worden besproken en ook de verhouding van de AAW met de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Daarna zal in paragraaf 2.3 de vraag worden behandeld waarom de wet Wajong is ingevoerd. Hierbij zal onder andere ter sprake komen waarom het nodig werd geacht een aparte regeling voor zowel jonggehandicapten als zelfstandigen in te voeren.

2.2 Waarom is de AAW ingevoerd?

De AAW was een wet in het stelsel van voorzieningen tegen inkomensderving als gevolg van arbeidsongeschiktheid. Ook was de AAW onderdeel van een proces waarin de werkingssfeer van de sociale verzekeringswetgeving werd uitgebreid tot de gehele bevolking. Dit proces begon met de invoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957. Tot de invoering van de AOW waren er slechts regelingen voor werknemers zoals de WAO en de ziekwet. Naast de AOW werden in het kader van de uitbreiding van de sociale verzekeringswetgeving ook nog de volgende volksverzekeringen ingevoerd: de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) in 1959, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in 1968 en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) in 1963.⁶ De AAW is in werking getreden met ingang van 1 oktober 1976 en was ook een volksverzekering. Dit betekent dat deze wet aan iedere ingezetene een recht verschafte op een arbeidsongeschiktheidsuitkering gerelateerd aan het minimumloon.⁷ Er werd gekozen voor een volksverzekering omdat het bij langdurige

³ Wet van 11 december 1975, Stb. 674.

⁴ Wet van 24 april 1997, stb. 1997, 176; herplaatst in Stb. 1999, 24.

⁵ Wet van 24 april 1997, Stb. 1997, 177; herplaatst in Stb. 1999, 25.

⁶ Guasco e.a. 1987, p. 185. De eerste kinderbijslagwet is in 1963 in werking getreden, in 1980 is de kinderbijslagwet voor loontrekkenden en de regeling voor zelfstandigen en overheidspersoneel ingetrokken. Sindsdien is de AKW de enige kinderbijslagregeling.

⁷ Klosse & Noordam 2010, p. 169.

arbeidsongeschiktheid gaat om een sociaal risico. Dat sociaal risico geldt voor de gehele bevolking en een volksverzekering is daardoor het meest geschikte middel om dit risico te dekken.⁸ De AAW bestond naast de WAO. Deze wet verzekerde net als de AAW ook tegen verlies van inkomen ten gevolge van arbeidsongeschiktheid alleen gold de WAO alleen voor werknemers. De AAW kon gezien worden als een algemene regeling en de WAO als een bijzondere regeling. De AAW was vooral van belang voor zelfstandigen en jonggehandicapten die geen recht op een WAO- uitkering hadden.⁹ Daarnaast vielen er ook nog enkele andere groepen onder die geen arbeidsinkomen hebben zoals huisvrouwen en kinderen die bij de ouders in het bedrijf werkzaam zijn zonder eigen inkomen. De wet functioneerde in het begin ook voor werknemers als basisuitkering. De WAO had dan een aanvullende werking als de betrokkene recht had op een hogere uitkering op grond van de WAO dan waarop hij recht zou hebben op grond van de AAW. Op 1 januari 1987 vond er een stelselherziening plaats die leidde tot een andere verhouding tussen de AAW en de WAO. Vanaf toen werd de AAW- uitkering waar de betrokkene recht op had niet meer uitbetaald als de betrokkene ook recht had op een uitkering op grond van de WAO. In die gevallen dat de AAW- uitkering hoger zou zijn dan de WAO- uitkering werd de WAO- uitkering opgehoogd tot het bedrag van de AAW- uitkering.¹⁰

Jonggehandicapten kwamen onder de AAW te vallen omdat ze door arbeidsongeschiktheid, die voor de toetreding tot het arbeidsproces is ontstaan, niet in staat zijn geweest om door het verrichten van arbeid een eigen inkomen te verwerven. Omdat ze niet werkten hadden ze ook geen recht op een WAO-uitkering. Ook ontbrak de mogelijkheid in deze gevallen om een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Een sociale verzekeringswet was het ideale middel om deze jonggehandicapten toch materiële mogelijkheden voor levensontplooiing te geven. Het risico van inkomensderving door arbeidsongeschiktheid van een jonggehandicapte kan niet door hem zelf of door zijn ouders gedragen worden. Door middel van een volksverzekering kon de gemeenschap haar solidariteit ten aanzien van jonggehandicapten beter nakomen.¹¹ Ook bij zelfstandigen leefde het probleem dat ze maar in geringe mate particulier verzekerd waren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Daarnaast zijn zelfstandigen in grote mate vergelijkbaar met werknemers met betrekking tot de maatschappelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid.¹² Hierdoor was het

⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 3.

⁹ Guasco e.a. 1987, p. 187-188.

¹⁰ Guasco e.a. 1987, p. 105.

¹¹ *Kamerstukken II 1974/75*, 13 231, nr. 1-4, p. 44.

¹² *Kamerstukken II 1974/75*, 13 231, nr. 1-4, p. 43- 44.

rechtvaardig om beide groepen onder de AAW te laten vallen. De prognose voor het beroep dat gedaan zou worden op de regeling lag destijds op 82.000 jonggehandicapten die al een jaar of langer arbeidsongeschikt waren toen de wet ingevoerd werd. De groep van overigen die direct een beroep konden doen op de regeling bestond uit 48.000 mensen. 42.000 hiervan waren zelfstandigen.¹³ De verwachting was dat samen met de opkomende gevallen na 1 oktober 1976 het aantal uitkeringsgerechtigden in 1981 op 466.000 zou liggen. De helft van die groep zou tevens een WAO-uitkering hebben.¹⁴ De AAW voorzag in een uitkering op minimumniveau aan alle ingezetene vanaf 18 jaar en tot 65 jaar.

2.3 Waarom is de wet Wajong ingevoerd?

In 1998 werd de AAW ingetrokken. Dit hield verband met de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) die een ingrijpende wijziging aanbracht in de wijze van financiering van de WAO. Deze wijziging werd nodig geacht om het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen. Met de invoering van de PEMBA werd de WAO-premie volledig ten laste van de werkgever gebracht en het instrument van premiedifferentiatie ingevoerd.¹⁵ Hierbij werd de premie gerelateerd aan het arbeidsongeschiktheidsrisico van de onderneming. Hoe hoger het arbeidsongeschiktheidsrisico van een onderneming binnen een bepaalde sector hoe meer deze onderneming moest bijdragen aan de financiering van de uitkeringslasten.¹⁶ Daarnaast werd er ook de mogelijkheid ingevoerd om eigenrisicodragers te worden voor de WAO. Werkgevers hadden de keuze om gedurende een bepaalde periode de kosten van de WAO geheel zelf te dragen.¹⁷ Het kabinet wilde met deze maatregelen de marktwerking in de WAO versterken en de werkgevers bewuster maken van de kosten van arbeidsongeschiktheid. Dit zou de werkgevers aan moeten sporen om de kosten zo beperkt mogelijk te houden door het voeren van een actief preventie- en re-integratiebeleid.¹⁸ Om maximaal te kunnen differentiëren en het eigen- risicodragen voor het arbeidsongeschiktheidsrisico mogelijk te maken moesten de AAW en de WAO geïntegreerd worden.¹⁹ Hierdoor verloor de AAW zijn betekenis als volksverzekering en werd deze ingetrokken. Na de intrekking

¹³ *Kamerstukken II 1974/75*, 13 231, nr. 49, p. 4.

¹⁴ *Kamerstukken II 1974/75*, 13 231, nr. 49, p. 5.

¹⁵ Klosse & Noordam 2010, p. 169.

¹⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 698, nr. 3, p. 15.

¹⁷ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 698, nr. 3, p. 23.

¹⁸ Klosse & Noordam 2010, p. 169.

¹⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 698, nr. 3, p. 4.

van de wet zou er voor zelfstandigen en jonggehandicapten niets meer geregeld zijn om inkomensderving wegens arbeidsongeschiktheid tegen te gaan. Om dit te voorkomen werden de WAZ en de wet Wajong ingevoerd. Deze zijn op 1 januari 1998 in werking getreden.

Er werd gekozen voor een afzonderlijke wettelijke voorziening voor zowel jonggehandicapten als zelfstandigen. Jonggehandicapten kregen een aparte regeling omdat, anders dan bij werknemers en zelfstandigen, geen sprake is van feitelijk inkomensderving maar van veronderstelde inkomensderving. Financiering door betrokkenen zelf via premieheffing is bij deze categorie niet aan de orde.²⁰ Jonggehandicapten hebben doordat zij niet hebben deelgenomen aan betaalde arbeid voordat zij arbeidsongeschikt zijn geraakt geen premies af kunnen dragen om zo bij te dragen aan financiering van een wettelijke voorziening. Hierdoor is er behoefte aan een specifieke voorziening voor deze doelgroep met een eigen financieringskader.²¹ De voorziening wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Voor zelfstandigen werd de WAZ ingevoerd. Deze regeling gold in eerste instantie voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten en voorzag in een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering op minimumniveau. Door het wegvallen van de AAW dreigde echter nog een andere groep tussen wal en schip te geraken. Dit waren de niet- werknemers die wel inkomen uit arbeid verdienden maar niet als werknemer onder de WAO werden beschouwd.²² Ook deze groep kwam onder de werkingsfeer van de WAZ te vallen. Met de invoering van de WAZ en de Wajong werd ook een verandering doorgevoerd die in eerste instantie in de AAW plaats zou vinden maar niet doorging omdat die wet ingetrokken werd. Deze verandering was dat er uitsluitend recht op een uitkering bestaat als er daadwerkelijk inkomen in verband met arbeid gederfd wordt. Hierdoor vielen bepaalde groepen, zoals huisvrouwen met jonge kinderen, buiten de WAZ- regeling. De WAZ werd gefinancierd door een uniforme omslagpremie die door betrokkene zelf werd opgebracht. Deze premie werd geheven over de winst uit onderneming van de zelfstandige.²³

Bij de totstandkoming van de Wajong werd er nog even aan gedacht om de regeling onder te brengen in het systeem van minimumbehoeftevoorzieningen die ook via de algemene middelen worden gefinancierd. Dit zou voordelen kunnen hebben op het gebied van eenvoud van wetgeving. Echter regelingen zoals de destijds geldende Algemene Bijstandswet (Abw) hebben strenge eisen zoals

²⁰ *Kamerstukken II 1995/96, 24 760, nr. 3, p. 1-2.*

²¹ *Kamerstukken II 1995/96, 24 760, nr. 3, p. 8.*

²² *Kamerstukken II 1995/96, 24 758, nr. 3, p. 2.*

²³ *Kamerstukken II 1995/96, 24 758, nr. 3, p. 2.*

inkomens- en vermogenstoetsen. Het onderbrengen van de jonggehandicapten in dit regime zou in bepaalde gevallen leiden tot een achteruitgang in sociaal beschermingsniveau en dit werd niet wenselijk geacht. Omdat het bij de Wajong ook kan gaan om gedeeltelijk arbeidsongeschikten die, zover het mogelijk is, moeten deelnemen aan het arbeidsproces is ervoor gekozen om de regeling binnen het kader van de stimulerende regelingen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten te laten vallen.²⁴ Ook toen was het aan het werk krijgen van jonggehandicapten dus al een doel.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is er gekeken naar de vraag waarom er een afzonderlijke regeling voor jonggehandicapten bestaat en hoe deze zich ontwikkeld heeft vanaf de invoering van de AAW. De AAW is tot stand gekomen tijdens een proces waarbij de sociale verzekeringswetgeving werd uitgebreid van alleen werknemers naar de gehele bevolking. De AAW was vooral een uitkomst voor jonggehandicapten en zelfstandigen die geen recht hadden op een WAO- uitkering. De regeling bestond naast de WAO en gold tot 1987 ook voor werknemers als een basisregeling. De AAW werd na de invoering van de wet PEMBA opgeheven. Deze wet wijzigde het financieringssysteem van de WAO en zorgde ervoor dat de AAW en WAO geïntegreerd werden. De AAW verloor hiermee zijn betekenis. Omdat er hierna wederom niets voor jonggehandicapten en zelfstandigen geregeld zou zijn werden de wet Wajong en de WAZ ingevoerd. Zowel jonggehandicapten als zelfstandigen kregen hiermee een aparte regeling. Jonggehandicapten kregen een aparte regeling omdat er bij deze groep in tegenstelling tot werknemers en zelfstandigen geen sprake is van feitelijke inkomensderving. Het is bij deze groep dan ook niet mogelijk om premies te heffen omdat zij voordat ze arbeidsongeschikt zijn geraakt geen betaalde arbeid hebben gehad. Naast zelfstandigen kwamen ook mensen die wel inkomen uit arbeid verdienden maar niet als werknemer onder de WAO werden beschouwd onder de WAZ te vallen. Door de invoering van de inkomensdervingseis konden bepaalde groepen zoals huisvrouwen geen beroep doen op de WAZ.

²⁴ *Kamerstukken II 1995/96, 24 760, nr. 3, p. 8-9.*

3 Hoe zag de wet Wajong eruit en wat waren de knelpunten?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in eerste instantie gekeken naar de inhoud van de Wajong die is ingevoerd in 1998 en die gedeeltelijk de rol van de AAW overnam. Hierbij wordt ook gekeken naar de discussie die tot stand kwam tijdens de invoering over welke groepen er onder de wet zouden moeten vallen. Hierna worden enkele knelpunten besproken die naar voren kwamen tijdens de uitvoering van de Wajong. Eerst komt het probleem van de toename van het aantal Wajongers aan bod en wordt er gekeken naar de redenen voor deze toename. Daarna worden de andere knelpunten behandeld. Deze kunnen onderverdeeld worden in knelpunten die optreden op school en in de overgang van school naar werk en knelpunten die optreden tijdens de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten.

3.2 Hoe zag de wet Wajong eruit?

Met de invoering van de Wajong werd er voorzien in een aparte regeling voor jonggehandicapten die voor de leeftijd van 17 jaar arbeidsongeschiktheid zijn geworden.²⁵ De regeling geldt ook voor studenten die tijdens de studie arbeidsongeschikt zijn geworden. De wet nam daarmee een deel van de rol van de AAW over in het voorzien van een wettelijke voorziening tegen het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid voor personen die arbeidsongeschikt zijn geworden op een tijdstip dat zij vanwege de jeugdige leeftijd nog niet konden deelnemen aan betaalde arbeid.²⁶ Op de meeste punten werd er aangesloten bij de situatie zoals die op dat moment in de AAW van toepassing was. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorwaarden voor het recht op uitkering, het arbeidsongeschiktheids criterium en de duur en hoogte van de uitkering. De wet voorziet in een individuele aanspraak op een uitkering op minimumniveau. De betrokkene die voor de leeftijd van 17 jaar arbeidsongeschikt is geworden moet eerst een wachttijd van 52 weken doorlopen.²⁷ De uitkering wordt op zijn vroegst toegekend vanaf de leeftijd van 18 jaar.²⁸ Voor studerenden die tijdens de studie arbeidsongeschikt zijn geraakt vindt toekenning van de uitkering plaats nadat de wachttijd van 52 weken is verstreken. De uitkering wordt

²⁵ Art. 3:2 lid 1 sub a Wet Wajong.

²⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 1.

²⁷ Art. 3:3 lid 1 Wet Wajong.

²⁸ Art. 3:3 lid 6 Wet Wajong.

verstrekt tot de eerste dag van de maand waarop de leeftijd van 65 jaar bereikt wordt.²⁹ De regeling kent geen toets op het vermogen of op het inkomen van de partner.³⁰

Om voor de regeling in aanmerking te komen moet er sprake zijn van arbeidsongeschiktheid van 25% of meer. Onder arbeidsongeschiktheid wordt verstaan: het door een rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebreken geheel of gedeeltelijk niet in staat zijn om met arbeid te verdienen, hetgeen gezonde personen, met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatste heeft verricht, of in de omgeving daarvan met arbeid gewoonlijk verdienen.³¹ De mate van arbeidsongeschiktheid wordt uitgedrukt in een percentage en dit bepaalt samen met de uitkeringsgrondslag de hoogte van de uitkering. De uitkeringsgrondslag wordt vastgesteld op het voor de leeftijd geldende minimumloon.³² De regeling kent zes arbeidsongeschiktheidsklassen.³³ De eerste klasse begint vanaf 25% arbeidsongeschiktheid. De maximale arbeidsongeschiktheidsuitkering bedroeg 70% van de grondslag, deze is vanaf 2007 overigens verhoogt naar 75%. Dit wordt verkregen bij een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 – 100%.³⁴ Het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt bepaald door een loonkundige vergelijking tussen het inkomen van een met de betrokkene vergelijkbare gezonde persoon, ook wel maatman genoemd, en de resterende verdien capaciteit bij arbeidsongeschiktheid. Dit maatmaninkomen heeft over het algemeen het niveau van het minimumloon. De resterende verdien capaciteit wordt bepaald door te kijken naar wat iemand, gelet op zijn krachten en bekwaamheden, nog wel kan. Er worden bij de schatting van de arbeidsongeschiktheid functies geduid die iemand los van opleiding en werkervaring nog kan vervullen. Bij de duiding van deze functies wordt er uitgegaan van de hoogste loonwaarde. Het is niet vereist dat de functies ook echt voor de betrokkene voorhanden zijn op dat moment.³⁵ In de wet zijn ook bepalingen opgenomen over de herziening van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.³⁶ De uitkering wordt herzien wanneer de jonggehandicapte op grond van een bepaling uit de Wajong voor een hogere of lagere uitkering in aanmerking komt. Een herziening kan gedurende de gehele looptijd van het recht op uitkering plaatsvinden en er wordt in ieder geval binnen een jaar na ingang van de uitkering gekeken of er

²⁹ Art. 3:19 lid 1 sub a Wet Wajong.

³⁰ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 2.

³¹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 27, art. 3:1 lid 1 Wet Wajong.

³² Art. 3:7 Wet Wajong.

³³ Art. 3:8 Wet Wajong.

³⁴ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 32.

³⁵ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 12-13.

³⁶ Art. 3:13 t/m 3:18 Wet Wajong.

gronden zijn voor een herziening.³⁷ De betekenis van deze herzieningsbepalingen was toen nog beperkt aangezien verreweg de meeste jonggehandicapten een volledige uitkering ontvingen naar een arbeidsongeschiktheid van 80-100%. Naast beëindiging vanwege het bereiken van de leeftijd van 65 jaar eindigt het recht op uitkering ook wanneer de arbeidsongeschiktheid is geëindigd of afgenomen tot een percentage beneden 25% en met ingang van de eerste dag van de maand volgend op die waarin de jonggehandicapte buiten Nederland is gaan wonen.³⁸

3.2.1 Discussie over de doelgroep van de Wet Wajong

Bij de invoering van de Wajong ontstonden er een aantal punten van discussie die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de regeling. Een van deze punten was wie er allemaal onder de doelgroep van de Wajong zouden moeten vallen. Het kabinet heeft voor het wetsvoorstel van de Wajong in 1995 advies gevraagd aan de Sociaal- Economische Raad (SER) over de toetreding van studenten en verzorgers van naaste verwanten in de regeling van jonggehandicapten.³⁹ Deze twee groepen vielen ook onder de AAW. Het ging hier dan vooral om de vraag of deze toetreding zou leiden tot precedentwerking naar andere groepen. De Raad achtte het niet gewenst om studenten uit te sluiten van de personenkring van de Wajong. In een eerder advies met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de AAW had de Raad dit ook al aangegeven.⁴⁰ Net als bij jonggehandicapten is de arbeidsongeschiktheid bij studenten ontstaan voor zij aan het arbeidsproces konden deelnemen. Verder was de Raad van mening dat het van groot maatschappelijk belang is dat jongeren voortgezet en hoger onderwijs kunnen volgen. Aangenomen mag worden dat zij na hun studie aan het arbeidsproces gaan deelnemen. Wat betreft de precedentwerking naar andere groepen gaf de Raad aan hiervoor niet bevreesd te zijn bij de groep studenten maar wel bij de categorie verzorgers van naaste verwanten.⁴¹ Het kabinet is toen gesteund door het advies van de SER tot de conclusie gekomen dat studenten inderdaad onder de bescherming van het wetsvoorstel zouden moeten vallen. Ook met het standpunt van de SER over verzorgers van naaste verwanten was het kabinet het eens. De reden hiervoor was dat deze groep wel de keuzemogelijkheid heeft gehad om betaalde arbeid te verrichten en het zou ten opzichte van andere groepen, zoals huisvrouwen met jonge kinderen, niet te rechtvaardigen zijn hen in

³⁷ *Kamerstukken II 1995/96, 24 760, nr. 3, p. 33- 34.*

³⁸ Art. 3:19 lid 1 Wet Wajong.

³⁹ *SER- advies 1995, Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO.*

⁴⁰ *SER- advies 1991, Wijziging AAW, ABW, IOAW en IOAZ.*

⁴¹ *SER- advies 1995, Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO, p. 141-142.*

deze regeling op te nemen.⁴² Er zouden ook juridische risico's bestaan op het gebied van ongelijke behandeling naar burgerlijke staat en naar geslacht wanneer deze huisvrouwen geen beroep op de Wajong konden doen en de verzorgers van naaste verwanten wel.⁴³ Er ontstonden hierna vragen over wie er allemaal onder de groep van rechthebbenden behoorden te vallen. Zo heeft de Raad van State in zijn advies aangegeven dat naar zijn oordeel een hernieuwd onderzoek naar de kring van uitkeringsgerechtigden nodig was.⁴⁴ Ook vanuit de tweede kamer was er weerstand tegen het uitsluiten van bepaald groepen. Zo vond het CDA bijvoorbeeld dat de argumentatie dat naaste verwanten de keuzemogelijkheid hadden tot het verrichten van betaalde arbeid niet helemaal op ging. In de ogen van de partij was dit niet zo vanzelfsprekend gezien de toenmalige situatie op de arbeidsmarkt.⁴⁵ Ook andere partijen zoals D66 en de SP hadden hun vraagtekens bij de beslissing om naaste verwanten niet meer onder de arbeidsongeschiktheidsregeling te laten vallen.⁴⁶ Het kabinet gaf echter in de memorie van toelichting aan dat het ongewenst is om de doelgroep van de regeling verder te verruimen omdat het dan steeds moeilijker wordt om tegen de andere groepen te motiveren waarom zij niet tot de groep van rechthebbenden worden gerekend. Als voorbeeld worden hier bijstandsontvangers en verzorgers, zonder arbeidsverleden, van jonge kinderen genoemd. Het kabinet gaf verder nog aan dat achter iedere grens die getrokken wordt een doelgroep staat die tot de regeling zou willen toetreden en dat ze met het betrekken van studenten in de regeling een goed onderbouwde grens heeft getrokken.⁴⁷

3.3 Toename Wajongers

Na de invoering van de Wajong werd al snel duidelijk dat de regeling niet ideaal werkte. Omstreeks het jaar 2005 begon de grote toename van het aantal Wajongers op te vallen. Deze toename zou snel problemen gaan veroorzaken en daardoor werden er verklaringen voor gezocht. Uit onderzoek bleek dat de ontwikkeling van een stijgend aantal betrokkenen niet alleen in de Wajong te zien was. Zo was er op dat moment ook een stijging te zien van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), was het beroep op de regeling Tegemoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende Gehandicapte kinderen (TOG) fors gestegen en waren de wachtlijsten voor een plek in de regeling Wet sociale werkvoorziening (Wsw) flink toegenomen. Het aantal Wajongers is tussen 2000 en 2006 zelfs bijna

⁴² *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 10.

⁴³ *SER- advies 1995, Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO*, p. 142.

⁴⁴ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, A, p. 2.

⁴⁵ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 4, p. 7.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 4, p. 8-10.

⁴⁷ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 760, nr. 3, p. 9.

verdubbeld. In 2006 ontving 4,5% van alle 18- jarigen een Wajong- uitkering. Ongeveer 30% van de uitkeringen worden echter na het 19^e levensjaar toegekend wat betekent dat de prognose op dat moment was dat een op de vijftien 18- jarigen een Wajong- uitkering zou gaan ontvangen.⁴⁸ De voorspelling was dat op de langere termijn tussen de 300.000 en 360.000 mensen een beroep zouden doen op een Wajong- uitkering. Wat waren de redenen voor deze grote toename?

Maatschappelijke ontwikkelingen

Een aantal instanties heeft onderzoek gedaan naar deze toename.⁴⁹ Een eerste veroorzaker van de grotere instroom kan worden gevonden in maatschappelijke ontwikkelingen. Het aantal 18- jarigen fluctueert en tussen 2002 en 2005 is dit aantal gegroeid wat tot een grotere potentiële risicogroep heeft geleid.⁵⁰ Het aantal jongeren met een lichte beperking is ook toegenomen. Redenen hiervoor zijn onder meer de toename van de kennis die er is over psychische aandoeningen en beperkingen in het algemeen. Er kunnen betere diagnoses gesteld worden. Hierdoor wordt afwijkend gedrag of een andere vorm van ontwikkeling ook sneller herkend als een stoornis. De samenleving wordt daarnaast steeds complexer en veeleisender, hierdoor krijgen mensen met een beperking sneller problemen op werk of school. Dit alles brengt de beperkingen sneller aan het licht.⁵¹

Invoering WWB

Een andere veroorzaker van de stijgende instroom in de Wajong is de invoering van de nieuwe bijstandswet. Met de invoering van de WWB kregen gemeenten een financieel belang om zoveel mogelijk bijstandgerechtigden uit te laten stromen. In dit verband gingen veel gemeenten hun bestanden screenen op mensen die tot de potentiële Wajong- populatie behoren.⁵² Volgens onderzoek van TNO kan een kwart van de toename in het aantal Wajong- toekenningen van 2004 naar 2005 toegeschreven worden aan personen die voorheen een WWB- uitkering ontvingen. Wordt er gekeken naar de toename in de periode van 2002 tot 2005 dan kan 10% van deze toename aan de doorstroming van WWB naar wet Wajong worden toegeschreven.⁵³ De invoering van de WWB had ook een indirect effect op de instroom van mensen in de Wajong. Een bijstandsuitkering werd niet zomaar meer

⁴⁸ TNO- rapport 2007, p. 20.

⁴⁹ O.a. TNO (2007) en UWV (2007).

⁵⁰ TNO- rapport 2007, p. 36.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 7.

⁵² UWV 2007, p. 30.

⁵³ TNO- rapport 2007, p. 49.

gegeven. Door de strengere beoordeling van de aanvragen is het aannemelijk dat meer mensen de Wajong instroomden waar zij eerst nog in aanmerking kwamen voor een bijstanduitkering.

Toename jongeren in VSO/PRO

De meeste Wajongers stromen in vanuit school of studie. Het grootste gedeelte hiervan komt van het VSO of van het praktijkonderwijs (PRO). Uit onderzoek van het UWV blijkt dat tussen 2002 en 2005 de instroom van jongeren met een VSO of PRO achtergrond fors is gestegen. De toename van deze groep jongeren zorgde voor 64% van de stijging van de Wajonginstroom in de periode 2002- 2005.⁵⁴ Het aantal leerlingen op deze schooltypes was in de jaren daarvoor ook flink gestegen wat de extra instroom ook deels logisch maakt. Doordat meer jongeren op deze scholen terecht komen wordt ook een grotere groep voorgelicht over het bestaan van de Wajong. De kennis over de regeling in de directe omgeving van jonggehandicapten neemt hierdoor toe wat later kan leiden tot een grotere kans op een beroep op de uitkering.⁵⁵

Grotere bekendheid regeling

De bekendheid van de Wajong is mede hierdoor dus gestegen maar ook de toenemende professionalisering van het netwerk rondom de jonggehandicapten zorgt voor een grotere kans op instroom in de wet. Hoe beter dit netwerk op de hoogte is van de sociale zekerheidsregelingen hoe groter de kans dat een Wajong- uitkering wordt aangevraagd. Ook de relatie en de bekendheid met het UWV speelt hierin een rol. Als het netwerk bekend is met het UWV en goed in kan schatten of een jonggehandicapte tot de doelgroep behoort wordt de kans op het aanvragen van een uitkering ook groter. Een netwerk van een jonggehandicapte kan per geval nogal verschillen. Het netwerk kan onder andere bestaan uit arbeidsdeskundigen en praktijkscholen.⁵⁶ De grotere bekendheid van de Wajong werd hiernaast ook veroorzaakt door andere ontwikkelingen die van invloed waren op het netwerk. Zo werden de criteria die recht geven op een tegemoetkoming in het kader van de TOG verruimd. Deze regeling gaat vaak vooraf aan een Wajong- uitkering. We zagen eerder al dat het beroep op deze regeling flink gestegen is. Daarnaast heeft het UWV de regie gekregen in de begeleiding van jonggehandicapten naar werk en zij zijn vanaf 2005 veel meer samen gaan werken met netwerkpartners zoals scholen en de gemeente om de jonggehandicapten aan het werk te krijgen.⁵⁷ In de periode 2003-

⁵⁴ UWV 2007, p. 35.

⁵⁵ TNO- rapport 2007, p. 36.

⁵⁶ UWV 2007, p. 45- 46.

⁵⁷ UWV 2007, p. 22- 23.

2005 heeft het UWV een aantal systeemwijzigingen ondergaan die ook tot een hogere instroom hebben geleid. De tijd tussen ingang van het recht op de uitkering en de toewijzing daarvan (registratieduur) is verkort wat in die periode heeft geleid tot een 4% hogere instroom. Ook is er toen een verandering in de telwijze van de instroom gekomen. Uitkeringen die in dezelfde maand herleefden nadat ze gestopt waren werden wel meegeteld bij de instroom. Ook dit heeft bijgedragen aan de stijging.⁵⁸

Nieuwe ziektebeelden

Een andere veroorzaker van de toename van het aantal mensen in de Wajong die aan het licht kwam tijdens onderzoek door het UWV is de verandering in ziektebeelden. Erkenning van nieuwe ziektebeelden tot de doelgroep van de Wajong en betere herkenning van bestaande ziektes zorgden ervoor dat de instroom toenam. De verschillende diagnoses en ziektebeelden zijn in groepen onderverdeeld en hebben codes gekregen. Bij twee diagnosecodes is er sprake geweest van een flinke toename tussen 2002 en 2006. Het ging hierbij om de codes P697 (verstandelijk gehandicapt) en om P699 (overige psychische stoornissen). Het aandeel van deze codes was in die periode landelijk gezien gestegen met 12% van 43% naar 55%.⁵⁹ De diagnosecodes bleken onvoldoende gedifferentieerd te zijn, ziektebeelden waarvan niet direct duidelijk was tot welke groep ze behoorden werden bij deze codes toegevoegd zodat het eigenlijk restgroepen werden. Ook was er sprake van overlap tussen de twee groepen omdat zowel onder de code P697 als P699 personen met een verstandelijke handicap vielen.⁶⁰ Vervolgens zijn de diagnoses gehercodeerd en daaruit bleek dat de groep met verstandelijke beperkingen verreweg de grootste is binnen de codes 6977 en P699. De stijging van deze groep wordt vooral veroorzaakt door een toename van lichtere verstandelijke beperkingen.⁶¹

Beperkte uitstroom en aanzuigende werking

Ten slotte kan nog worden gewezen op twee andere aspecten van de Wajong die hebben bijgedragen aan de grote toename de laatste jaren. Het betreft hier de beperkte uitstroom en de aanzuigende werking van de wet. De uitstroom was in de eerste jaren na invoering van de Wajong erg gering. Er was bijna geen uitstroom door arbeid. Ook was er bijna geen doorstroom naar andere regelingen of uitstroom wegens afgenomen arbeidsongeschiktheid.⁶² Aangezien de Wajong een uitkering is tot aan

⁵⁸ TNO- rapport 2007, p. 36.

⁵⁹ UWV 2007, p. 51.

⁶⁰ UWV 2007, p. 53.

⁶¹ UWV 2007, p. 54.

⁶² TNO- rapport 2007, p. 37.

het pensioen en de meeste nieuwe gevallen rond de leeftijd van 18 jaar liggen is ook de uitstroom vanwege het bereiken van de 65 jarige leeftijd niet groot. De regeling bestaat hier nog niet lang genoeg voor. Dit is ook een van de redenen dat de regeling een grote aanzuigende werking heeft. Het is aantrekkelijk om gebruik van te maken omdat het in een levenslange uitkering voorziet en daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van een groot aantal voorzieningen. Ook is de Wajong financieel aantrekkelijk omdat deze geen middelen- of partnertoets kent en in de beginjaren was er ook geen verplichting om passend werk te aanvaarden.⁶³

3.4 Welke knelpunten kwamen er naar voren bij de uitvoering van de Wet Wajong?

Naast het probleem van de toename van het aantal Wajongers kwamen er ook andere knelpunten aan het licht waar de jongeren voor wie de Wajong is bedoeld mee te maken hadden. Deze knelpunten zullen hier kort behandeld worden. Deze kunnen onderverdeeld worden in knelpunten die gevonden zijn op scholen en in de overgang van school naar werk en in knelpunten die spelen bij de participatie van Wajongers op de arbeidsmarkt.

3.4.1 Knelpunten op school en in de overgang van school op werk.

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Research voor Beleid onderzoek gedaan naar knelpunten en succesfactoren bij Wajongers op school en in de overgang van school naar werk.⁶⁴ De scholen die onderzocht zijn in dit onderzoek zijn VSO scholen die allemaal goede resultaten hadden geboekt in het begeleiden van jonggehandicapten van school naar werk. Tegenwoordig worden gedragsproblemen bij jongeren steeds eerder vastgesteld waardoor ze ook eerder hulp krijgen die ze nodig hebben en bijvoorbeeld op het VSO geplaatst worden. Toch bleek uit het onderzoek dat de doorstroming naar het VSO niet altijd even soepel gaat. De eerste reden hiervoor is het imago dat het speciaal onderwijs heeft ten opzichte van het reguliere onderwijs. Ouders zien het VSO vaak toch als een minderwaardige opleiding. In tegenstelling tot het reguliere onderwijs krijg je op het VSO geen diploma terwijl ouders een startkwalificatie wel heel belangrijk vinden. Dit kan tot problemen leiden voor de jongeren die zich waarschijnlijk niet kunnen redden op bijvoorbeeld het ROC of een andere vorm van beroepsonderwijs.⁶⁵ Dit zal vaak leiden tot uitval op die scholen en uiteindelijk

⁶³ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 7.*

⁶⁴ Research voor Beleid 2008.

⁶⁵ Research voor Beleid 2008, p. 23.

komen deze jongeren dan toch op het VSO terecht. Een tweede reden voor de moeizame doorstroming naar het VSO heeft betrekking op het type beperking van de jonggehandicapten. Zo zijn er jongeren die als ze tegen problemen of belemmeringen aanlopen niet agressief of druk worden maar juist heel stil en teruggetrokken. Hierdoor vallen ze niet op in een klaslokaal en daardoor wordt een stoornis bij deze jongeren minder snel opgemerkt.⁶⁶ Ook in deze gevallen komen de jongeren pas op latere leeftijd op het VSO terecht waardoor zij niet tijdig de begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Daardoor wordt de kans op een succesvolle overgang van school naar werk verkleind. Daarnaast zijn er ook veel scholen die in tegenstelling tot de scholen onderzocht in het onderzoek van Research en Beleid niet zoveel aan arbeidstoeleiding doen. Deze scholen zouden zich meer op de arbeidsmarkt moeten richten bij de begeleiding van de jonggehandicapten.⁶⁷

Na het VSO hebben jongeren de mogelijkheid om door te leren op het VMBO of MBO. Ook bij deze doorstroming treden er knelpunten op. Zo wordt er op die opleidingen vooral de nadruk gelegd op cognitieve belemmeringen van de leerling. Vaak hebben leerlingen uit het speciaal onderwijs echter ook fysieke beperkingen. Op het MBO blijkt het onderwijs ook onvoldoende toegerust te zijn voor de jongeren uit het speciaal onderwijs, klassen zijn te groot, leraren niet voldoende toegerust om les te geven aan deze doelgroep en de apparatuur is vaak niet aangepast wat de toegankelijkheid beperkt.⁶⁸

Een ander knelpunt wat ook al in de schoolfase speelt is de verantwoordelijkheidsverdeling voor de Wajonger tussen de verschillende departementen van de overheid. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor de financiering en subsidiering van onderwijsvoorzieningen. Hieronder vallen echter niet de voorzieningen die nodig zijn voor integratie van leerlingen op de arbeidsmarkt. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Deze wet is overigens slechts beperkt toepasbaar in het onderwijs en niet te gebruiken bij arbeidsintegratie.⁶⁹ Deze verdeling van verantwoordelijkheid hoefde volgens de destijds verantwoordelijke ministers geen probleem te zijn als de verschillende schakels in de keten van school naar werk maar soepel in elkaar gleden en scholen hun

⁶⁶ Research voor Beleid 2008, p. 23.

⁶⁷ Stavenuiter & Lammerts 2005, p. 22.

⁶⁸ Stavenuiter & Lammerts 2005, p. 22.

⁶⁹ IWI 2007, p. 20- 21.

leerlingen tijdig zouden overdragen.⁷⁰ In de praktijk zorgen deze verschillende bronnen van financiering toch voor belemmeringen. Een voorbeeld hiervan zijn de schotten tussen de ministeries van OCW en SZW die een optimale overgang van school naar werk in de weg kunnen zitten. Geld vanuit OCW kan niet ingezet worden voor re-integratie en geld vanuit SZW niet voor onderwijsdoelen.⁷¹

Om alvast voldoende werkervaring op te doen alvorens de arbeidsmarkt te betreden zijn stages voor jonggehandicapten heel belangrijk. Het is daarom een groot probleem dat het vinden van stageplaatsen moeizaam verloopt. Dit geldt vooral voor leerlingen op het VSO. Bij het vinden van stageplaatsen is het belangrijk dat scholen intensief contact houden met partijen die hierbij betrokken zijn. Hierbij kan gedacht worden aan werkgevers, CWI, gemeenten en het UWV. Het onderhouden van deze contacten is echter geen kernactiviteit van de scholen.⁷² Dit kan ervoor zorgen dat dit niet voldoende wordt gedaan plus de scholen ontvangen hiervoor geen financiering. Daarnaast is er ook een tekort aan begeleiding tijdens stages. Veel scholen hebben hier de middelen niet voor terwijl deze begeleiding wel heel belangrijk is voor een succesvolle stage.⁷³ Uit onderzoek onder Wajongers die wel een stageplaats hebben gevonden blijkt dat zij deze stage vaak te kort vinden. Het ging hier om stages van drie maanden. Dit was volgens de jonggehandicapten te kort om alles te leren. Scholen hebben wel de mogelijkheid deze stages langer te laten duren. Een ander knelpunt is dat jonggehandicapten die een succesvolle stage hebben gehad graag bij dezelfde werkgever willen blijven werken terwijl dit niet altijd mogelijk is. Zij kunnen slecht tegen veranderingen en een andere werkplek kan daardoor een terugslag veroorzaken in de ontwikkeling van de jongere op de arbeidsmarkt.⁷⁴

De uiteindelijke overgang van school naar werk loopt voor jonggehandicapten vaak verre van soepel. Veel leerlingen verlaten de school zonder uitzicht op een baan. Als dit gebeurt en de jonggehandicapte komt thuis te zitten heeft dit al snel een verlies van opgedane kennis, basisvaardigheden en ervaring tot gevolg. Ook wordt dan zijn werkritme dat hij heeft opgebouwd tijdens stages verstoord.⁷⁵ Een van de oorzaken voor de moeizame overgang van school naar werk is gelegen in de verschillende visies en meningen die de partijen rondom de jonggehandicapte hebben. Het UWV richt zich vooral op het zoeken naar mogelijkheden van arbeidsparticipatie voor de jonggehandicapte. Scholen richten zich op

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 461, nr. 8.

⁷¹ *IWI* 2007, p. 21.

⁷² Stavenuiter & Lammerts 2005, p. 19, *SER- advies* 2007, Den Haag, p. 46.

⁷³ Stavenuiter & Lammerts 2005, p. 19.

⁷⁴ Stavenuiter & Lammerts 2005, p. 25.

⁷⁵ *IWI* 2007, p. 20.

het bieden van een passende opleiding. Begeleidende instellingen richten zich op zorg en hebben een beschermende rol. Gemeenten hebben maatschappelijke en financiële belangen bij de begeleiding van jonggehandicapten.⁷⁶ Naast deze partijen is er natuurlijk ook een belangrijke rol weggelegd voor de ouders. Voor de jonggehandicapten zelf vaak de belangrijkste partij bij het nemen van beslissingen over hun toekomst. Soms treden ouders ook op als zaakwaarnemers. De ideeën van ouders komen echter niet altijd overeen met wat het beste is voor de jongere. Zo kan het zijn dat ouders het liefst zien dat hun kinderen een uitkering aannemen. Dit kan als reden hebben dat deze uitkering een welkome aanvulling is op het inkomen van het gezin. Ook komt het voor dat ouders het nut van werken niet inzien of ze willen de jonggehandicapte beschermen en hem niet aan de gevaren van werk blootstellen.⁷⁷ Al deze verschillende visies en belangen kunnen leiden tot een gebrekkige communicatie en samenwerking tussen de partijen wat nadelig is voor de jonggehandicapten in de overgang van school naar werk.

Een ander knelpunt bij de overgang van school naar werk is dat de voorzieningen voor jonggehandicapten te laat beschikbaar komen. Dit speelt vooral op de scholen die al op 16 jarige leeftijd met de arbeidstoeleiding beginnen. Voorzieningen als een jobcoach en loonkostensubsidie komen pas beschikbaar als de jonggehandicapten 18 jaar zijn. Hierdoor is het lastig voor de scholen om werkgevers een compensatie te geven voor het bieden van een kans aan de jongeren.⁷⁸ Een probleem dat ook speelt bij de overgang van school naar werk is het ontbreken van een tastbaar bewijs van de kwaliteiten die jonggehandicapten bezitten die op het VSO hebben gezeten. Op deze scholen worden de jonggehandicapten goed voorbereid op het werk dat ze later kunnen gaan verrichten op stages en in een baan maar omdat het VSO niet wordt gezien als eindonderwijs kunnen deze scholen geen diploma's uitreiken.⁷⁹ Een aantal scholen heeft geprobeerd dit op te lossen door te werken met portfolio's waarin alle activiteiten staan die de leerlingen op school hebben geleerd en die ze zelfstandig uit kunnen voeren. Dit kan dan gezien worden als een CV voor de jonggehandicapten. Toch is het ontbreken van een diploma een belemmerende factor. Voor werkgevers is het lastig om in te schatten welke vaardigheden een jonggehandicapte heeft en welke ondersteuning de werkgever moet bieden op de werkplek. Dit probleem wordt erger naarmate de jonggehandicapte ouder wordt en bijvoorbeeld van baan gaat wisselen. Hij kan dan geen diploma laten zien en staat er vaak alleen voor in gesprekken met

⁷⁶ IWI 2007, p. 20.

⁷⁷ Research voor Beleid 2008, p. 31.

⁷⁸ Research voor Beleid 2008, p. 24.

⁷⁹ Research voor Beleid 2008, p. 24.

werkgevers wat voor deze doelgroep lastig kan zijn.⁸⁰ We zagen al dat het ontbreken van een diploma ook voor ouders een probleem is bij het kiezen voor het VSO.

Om de overgang van school naar werk soepeler te laten verlopen en voor betere begeleiding van jonggehandicapten naar de arbeidsmarkt zet het UWV teams in, aangevoerd door arbeidsdeskundigen speciaal voor jongeren.⁸¹ Zij geven steeds vaker voorlichting op scholen over de mogelijkheden voor jonggehandicapten om aan het werk te komen en over de begeleiding en voorzieningen waar ze gebruik van kunnen maken.⁸²

3.4.2 Knelpunten bij de participatie op de arbeidsmarkt.

In een brief van de minister van SZW heeft het kabinet op 28 september 2007 zijn standpunt met betrekking tot de participatie van jongeren met een beperking aangeboden.⁸³ Hierin worden ook de belangrijkste knelpunten genoemd die volgens het kabinet zorgen voor een gebrekkige participatie. Genoemd werden: te weinig aandacht voor werk als einddoel, ingewikkelde regelingen en een negatieve maatschappelijke beeldvorming. Het punt van te weinig aandacht voor werk als einddoel kwam al eerder ter sprake en is een knelpunt dat ook speelt tijdens de schoolfase van de jonggehandicapten. Er zijn scholen die zich onvoldoende richten op de arbeidsmarkt en op het voorbereiden van de jonggehandicapten op werk. Ook kende de Wajong geen verplichting tot het aanvaarden van passend werk. Dit zorgde ervoor dat jonggehandicapten te weinig prikkels hadden om werk te zoeken en aanvaarden. Daarnaast zorgde volgens het kabinet ook het toenemende gebruik van geïndiceerde hulp voor belemmeringen bij de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Jongeren krijgen vaak een stempel opgedrukt als ze van deze geïndiceerde hulp gebruik maken en ze komen vervolgens maar moeilijk uit dat circuit. Dit leidt tot een grotere afstand tot de reguliere arbeidsmarkt.⁸⁴

Ingewikkelde regelgeving

Ook het knelpunt van de ingewikkelde regelgeving rondom de Wajong is hiervoor al kort ter sprake gekomen. Het ging hierbij om de verschillende ministeries die verantwoordelijk waren voor

⁸⁰ Research voor Beleid 2008, p. 24- 25.

⁸¹ SER- advies 2007, Den Haag, p. 43- 44.

⁸² UWV jaarverslag 2006 (publieksversie), p. 25.

⁸³ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1.

⁸⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 8.

verschillende fases tijdens school en bij de overgang van school naar werk. Deze ministeries hebben eigen geldstromen met schotten ertussen wat voor belemmeringen zorgt. Ook op andere gebieden zorgt de ingewikkeldheid van de regelgeving voor problemen. Zo is het voor de jonggehandicapte en zijn ouders moeilijk om het complexe geheel van regelgeving wat op de jongere van toepassing is te begrijpen. Naast de Wajong- wetgeving kunnen zij ook in aanraking komen met de Wsw, WWB, AWBZ enz. Er is veel informatie te vinden op bijvoorbeeld internet maar antwoorden op ingewikkelde en specifiek op een persoon gerichte vragen over de samenloop van regelingen blijven nog vaak onbeantwoord.⁸⁵ Ook werkgevers hebben last van de complexe regelgeving. Zij kunnen voordeel hebben van de diverse voorzieningen zoals loondispensatie en no- riskpolissen die zorgen voor lagere loonkosten en minder risico. Het aanvragen van deze voorzieningen wordt echter nogal eens gezien als onoverzichtelijk en gaat gepaard met aanzienlijke administratieve lasten.⁸⁶ Zo moeten alle voorzieningen die voorhanden zijn voor de Wajonger op de werkvloer apart worden aangevraagd. Sommige voorzieningen, zoals loondispensatie, moeten door de werkgever worden aangevraagd. Andere, bijvoorbeeld de jobcoach, moeten door de jonggehandicapte worden aangevraagd.⁸⁷ Dit is niet efficiënt en maakt de zaak ook niet duidelijker. Daarnaast zijn de voorzieningen meestal van tijdelijke aard met een looptijd van een half jaar of een jaar. Daarna moeten deze weer opnieuw worden aangevraagd en als dit niet tijdig gebeurt kan de werkgever te maken krijgen met hogere kosten. Als bijvoorbeeld de loondispensatie niet op tijd verlengd is moet het volledige loon worden betaald aan de Wajonger.⁸⁸ Veel werkgevers zijn niet goed op de hoogte van de werking van de verschillende instrumenten. Hierdoor denken ze dat door het permanente karakter van de beperkingen van Wajongers de voordelen van de voorzieningen uiteindelijk afnemen. Dit leidt er weer toe dat jonggehandicapten vaak slechts een contract voor bepaalde tijd aangeboden krijgen in plaats van een vast contract. Bij een transparantere regelgeving rondom de voorzieningen zou het voor werkgevers duidelijker zijn dat ze hiervan gebruik kunnen blijven maken zolang de Wajonger in dienst is.⁸⁹

Negatieve beeldvorming

Voor Wajongers is de negatieve beeldvorming die er vaak heerst op de werkvloer een groot knelpunt. Werkgevers die negatief denken over mensen met een beperking zijn niet snel bereid stage- of

⁸⁵ SER- advies 2007, Den Haag, p. 116- 117.

⁸⁶ RWI 2009, Den Haag, p. 17.

⁸⁷ RWI 2009, Den Haag, p. 17.

⁸⁸ RWI 2009, Den Haag, p. 18.

⁸⁹ Regioplan 2009, Amsterdam, p. 53.

arbeidsplaatsen te regelen voor deze groep. Jonggehandicapten hebben stages en banen nodig om hun mogelijkheden volledig te benutten en de negatieve houding van de omgeving belemmert deze ontwikkeling. Uiteindelijk zal dit leiden tot een gebrek aan zelfvertrouwen en motivatie bij de jongeren om een reguliere baan te zoeken.⁹⁰ Uit onderzoek van De Commissie het Werkend Perspectief (CWP) blijkt dat werkgevers vaak een slecht beeld hebben van wat de jonggehandicapten kunnen. Dit geldt vooral voor jongeren met een psychische handicap. Daarnaast worden zij heel beschermend behandeld door betrokken partijen wat een negatieve invloed heeft op de zelfstandigheid en het zelfvertrouwen van de jongeren.⁹¹ Na dit rapport van 2004 heeft de CWP via projecten en publiekscampagnes geprobeerd de beeldvorming te verbeteren. Bij professionals in de zorg en in de arbo- en de re-integratie sector is de beeldvorming verbeterd.⁹² Dit komt volgens het CWP door de directe betrokkenheid bij de doelgroep en de kennis die deze professionals hebben over de doelgroep. Bij werkgevers is de beeldvorming over mensen met een beperking niet verbeterd. Op de vraag wat de reden is dat zij geen mensen met een beperking aan nemen geeft 78% aan bang te zijn voor een lage productiviteit, 80% denkt dat het ziekteverzuim hoog is. Daarnaast geeft 70% van de ondervraagden aan dat ze de voorkeur geven aan een werknemer zonder beperking bij gelijke geschiktheid en 63% verwacht dat er grote financiële risico's verbonden zijn aan het werken met mensen met een beperking.⁹³ Het is dus niet verwonderlijk dat het kabinet destijds deze negatieve beeldvorming zag als een knelpunt voor de participatie van jonggehandicapten.

Gebrek aan passende functies

Een ander knelpunt waar Wajongers mee te maken hebben en dat veelvuldig naar voren kwam uit onderzoek is het gebrek aan passende functies. Voor jonggehandicapten zijn 'smalle' functies met eenvoudige en een beperkt aantal taakelementen ideaal. De laatste jaren zijn functies echter alleen maar breder geworden omdat dit voor de gemiddelde werknemer motiverend werkt.⁹⁴ Hier komt ook nog eens bij dat banen gericht op productie niet veel meer voor komen en veel routinematig werk is overgenomen door machines. De meeste banen zijn tegenwoordig te vinden in de dienstensector. Voor jonggehandicapten is dit geen ideale sector omdat er hier vaak veel communicatie over en weer met

⁹⁰ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 224, nr. 1, p. 8.

⁹¹ CWP 2004, p. 14- 15.

⁹² CWP 2007, p. 24.

⁹³ CWP 2007, p. 24- 25.

⁹⁴ *SER- advies 2007*, Den Haag, p. 116.

andere mensen plaats vindt en er meer sociale vaardigheden gevraagd worden van de werknemer.⁹⁵ Toch is het niet moeilijk om een functie te creëren waarin een jonggehandicapte productief kan werken. Vaak is het overhevelen van een enkele taak al voldoende. De werkgever past de functie dan aan voor de jonggehandicapte. Toch wordt van deze mogelijkheid maar weinig gebruik gemaakt door werkgevers. Ook nieuwe functies of projecten waarin Wajongers aan de slag kunnen worden maar zelden gecreëerd.⁹⁶

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk begon met een kort overzicht van hoe de wet Wajong eruit zag na de invoering op 1 januari 1998. De regeling geldt voor jonggehandicapten die voor de leeftijd van 17 jaar arbeidsongeschikt zijn geworden en voor studenten die tijdens de studie arbeidsongeschikt zijn geraakt. Op veel punten wordt er in de Wajong aangesloten bij de situatie zoals hij daarvoor gold bij de AAW. Om in aanmerking te komen voor een Wajong uitkering moet er sprake zijn van een arbeidsongeschiktheidspercentage van minstens 25%. Dit percentage wordt bepaald door een vergelijking van het inkomen van de jonggehandicapte met een maatman en door de hoogte van de resterende verdien capaciteit van de jonggehandicapte. Het maatmaninkomen heeft over het algemeen het niveau van het minimumloon. Bij een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen de 80 en 100% wordt een uitkering toegekend van 75% van het minimumloon. Het recht op de uitkering eindigt bij het bereiken van het 65^{ste} levensjaar, wanneer de arbeidsongeschiktheid is beëindigd of afgenomen tot beneden de 25% en vanaf de eerste dag van de maand volgend op de maand waarop de betrokkene in het buitenland is gaan wonen.

In paragraaf 3.3 is er gekeken naar de grote toename van het aantal Wajongers de laatste jaren en de redenen daarvoor. Een van de oorzaken kan gevonden worden in maatschappelijke ontwikkelingen. Er is meer kennis over lichamelijke beperkingen en er kunnen steeds betere diagnoses gesteld worden wat een toename van de groep jongeren met een lichte beperking als gevolg heeft. Ook wordt de samenleving steeds complexer en veeleisender waardoor mensen met een beperking sneller in de problemen komen op school of werk. Met de invoering van de WWB kregen gemeenten een financieel belang bij het laten uitstromen van bijstandsgerechtigden. Hierdoor werd er door de gemeenten

⁹⁵ SER- advies 2009, Den Haag, p. 122.

⁹⁶ Research voor Beleid 2008, *Hobbels en Kruiwagens*, p. 39- 40.

bekeken of er geen mensen in het bestand zaten die door zouden kunnen stromen naar de Wajong. Een kwart van de toename van het aantal Wajongers tussen 2004 en 2005 kan toegeschreven worden aan deze doorstroming. De grotere bekendheid van de Wajong regeling heeft de afgelopen jaren ook gezorgd voor een toename. Door de professionalisering van de netwerken rondom de Wajongers en de toename van het aantal leerlingen op het VSO en PRO is deze bekendheid toegenomen. Een andere reden dat de Wajong populatie blijft toenemen is de beperkte uitstroom naar arbeid. Ook is er weinig uitstroom naar andere regelingen of wegens een afgenomen arbeidsongeschiktheid. Ten slotte werd er nog gewezen op de aanzuigende werking van de Wajong. Deze is groot omdat het gaat om een levenslange uitkering en daarbij kan gebruik worden gemaakt van een groot aantal voorzieningen.

In paragraaf 3.4 zijn de knelpunten behandeld die naar voren kwamen tijdens de uitvoering van de Wajong. Het gaat hierbij om knelpunten die optreden op school en in de overgang van school naar werk en om knelpunten die optreden tijdens de arbeidsparticipatie van Wajongers. Een probleem dat speelt tijdens de schoolperiode is de gebrekkige doorstroming naar het speciale onderwijs. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het slechte imago dat het speciale onderwijs heeft bij de ouders. Daarnaast zijn er ook jongeren waarvan de beperking niet zo snel opvalt in een klaslokaal waardoor zij pas te laat terecht komen op het speciale onderwijs. Het is belangrijk dat deze jongeren zo snel mogelijk op een VSO school terecht komen in verband met een soepele overgang van school naar werk. Voor jonggehandicapten is het belangrijk om ervaring op te doen via stages voor zij de arbeidsmarkt betreden. Het is daarom een groot knelpunt dat het voor hun moeilijk is om aan een stageplaats te komen. Daarnaast is er vaak een gebrek aan begeleiding op de stages terwijl deze begeleiding wel erg belangrijk is voor een succesvolle stage. Ook bij de overgang van school naar werk treden er knelpunten op. Bij dit proces zijn veel partijen betrokken en deze hebben allemaal een eigen visie op wat het beste is voor de jonggehandicapte. In deze fase werken de ouders van wajongers niet altijd mee. Zij willen de jonggehandicapte beschermen en vinden dat hij niet hoeft te werken. In sommige gevallen wordt een uitkering verkozen boven werk voor de jongere doordat deze uitkering een welkome aanvulling is op het gezinsinkomen en een gegarandeerd inkomen geeft. Een knelpunt dat ontstaat bij het verlaten van het onderwijs maar vaak pas later tot uiting komt is het feit dat VSO scholen geen diploma's mogen uitreiken. Vooral bij het wisselen van baan wordt dit problematisch omdat de potentiële werkgever niet kan zien welke vaardigheden de jonggehandicapte heeft.

Ook bij de participatie van jonggehandicapten treden er knelpunten op. Dit begint met onvoldoende aandacht voor werk als einddoel. Zo was er geen verplichting tot het aanvaarden van passend werk. Hierdoor worden er te weinig prikkels afgegeven aan jonggehandicapte om werk te zoeken en aanvaarden. Daarnaast zorgt de ingewikkelde regelgeving voor problemen bij zowel jonggehandicapten als hun ouders als bij werkgevers. Voor ouders is de regelgeving erg complex omdat ze vaak in aanraking komen met andere wetten naast de Wajong. Werkgevers hebben vaak problemen met het aanvragen van voorzieningen. Het probleem hierbij is dat sommige voorzieningen door de werkgever en andere weer door de jonggehandicapte moeten worden aangevraagd. Daarnaast is de looptijd van deze voorzieningen beperkt waardoor ze tijdig opnieuw aangevraagd moeten worden. Een ander knelpunt voor jonggehandicapten op de werkvloer is de negatieve beeldvorming die er vaak heerst. Vooral werkgevers blijken nogal negatief te zijn over werknemers met een beperking. Dit zorgt ervoor dat ze niet snel stage- en arbeidsplaatsen ter beschikking stellen aan jonggehandicapten. Zij zijn vaak bang voor een lage productiviteit en een hoog ziekteverzuim. Werkgevers hebben een slecht beeld van wat jonggehandicapten kunnen. Het laatste knelpunt dat behandeld werd is het gebrek aan passende functies voor jonggehandicapten. Zij zijn gebaat bij functies met een beperkt aantal taken die relatief eenvoudig zijn. De trend is echter dat er steeds meer brede functies komen op de arbeidsmarkt. Werkgevers zouden daarom vaker functies aan moeten passen zodat ze wel geschikt zijn voor Wajongers. Ook het feit dat de meeste banen tegenwoordig sociale vaardigheden vereisen werkt niet in het voordeel van jonggehandicapten omdat ze deze over het algemeen niet voldoende bezitten.

4 Hoofdpijnen “nieuwe” Wajong, welke knelpunten zijn nog niet opgelost?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de herziene versie van de Wajong besproken. Deze versie van de wet is ingegaan op 1 januari 2010 naar aanleiding van de grote toename van het aantal jongeren dat onder de Wajong viel en de verwachte verdere stijging daarvan. Deze toename is besproken in hoofdstuk 3. Ook wilde het kabinet meer jongeren met een beperking aan het werk krijgen. De verwachting was dat na de invoering van de nieuwe Wajong de instroom met 10% zou gaan dalen en de uitstroom naar werk met 10% ging toenemen. In het vorige hoofdstuk zijn een aantal knelpunten besproken die naar voren kwamen tijdens de uitvoering van de Wajong. Na de bespreking van de totstandkoming van de nieuwe Wajong en de grootste veranderingen die deze wet mee heeft gebracht ten opzichte van de oude versie zal er gekeken worden naar welke van deze knelpunten de nieuwe Wajong nog niet opgelost heeft en op welke gebieden de wet wel een positieve ontwikkeling heeft gehad.

4.2 Hoe is de “nieuwe” wet Wajong tot stand gekomen?

In 2007 stuurde de toenmalige minister van sociale zaken Piet Hein Donner een brief naar de Tweede Kamer met de visie en het standpunt van het kabinet over de participatie van jongeren met een beperking.⁹⁷ Deze brief werd gestuurd naar aanleiding van het SER- advies, “meedoen zonder beperkingen: meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten” dat een maand eerder uitgebracht was.⁹⁸ Het kabinet had de SER om advies gevraagd over dit punt omdat zij zich zorgen maakte over de sterke groei van het aantal jongeren in de Wajong. Het kabinet was van mening dat het sociaal onaanvaardbaar is dat zoveel jongeren al zo vroeg aan de kant staan. Daarom wilde zij jongeren die benutbare arbeidsmogelijkheden hadden meer uitzicht bieden op werk en deelname aan de maatschappij. Het accent moest daarbij komen te liggen op het krijgen van een reguliere baan.⁹⁹ Het advies van de SER zal hierna eerst kort worden beschreven. Daarna zal het standpunt van het kabinet aan bod komen gevolgd door een overzicht van de veranderingen die met de nieuwe Wajong zijn ingevoerd.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1.*

⁹⁸ *SER- advies 2007, Den Haag.*

⁹⁹ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 2.*

4.2.1 Advies SER

De SER kreeg op 31 oktober 2006 een adviesaanvraag van de toenmalige minister van SZW. Er werd advies gevraagd over hoe de arbeidsparticipatie van personen met een uitkering op grond van de Wajong verbeterd kon worden. De Raad was net als het kabinet van mening dat de mogelijkheden van Wajongers om te participeren in arbeid niet optimaal waren. Dit bleek ook wel uit het feit dat maar 26% van de Wajongers op dat moment werkte waarvan slechts een derde bij een reguliere werkgever.¹⁰⁰ De Raad maakte daarbij onderscheid naar twee posities, de eerste was die van een Wajonger die helemaal niet participeert terwijl deze wel zou kunnen participeren in een van de vormen van arbeid. De tweede positie was die van een Wajonger die wel participeert maar niet in de meest optimale vorm.¹⁰¹ De informatie over de grootte van deze groepen ontbrak echter waardoor het moeilijk was om te aan te geven hoeveel jongeren er in aanmerking kwamen voor de verschillende vormen van participatie en wat de potentiële doelgroep hiervoor is. Een van de aanbevelingen van de Raad was dan ook dat het kabinet deze beleidsrelevantie informatie ging bijhouden. Desondanks bleek uit contacten met organisaties die betrokken zijn bij de participatie van jonggehandicapten dat veel meer van deze jongeren in staat moesten zijn om te participeren in vormen van arbeid mits zij voldoende ondersteuning zouden krijgen.¹⁰²

De groep van Wajongers is erg divers van samenstelling. Door deze grote differentiatie binnen de doelgroep is maatwerk cruciaal om participatie te bevorderen. Zo moet er maatwerk zijn bij de voorbereiding en oriëntatie op het onderwijs, bij de voorbereiding en begeleiding van de stages, en uiteindelijk bij de zoektocht naar een passende baan.¹⁰³ De regelingen die de participatie van jonggehandicapten mogelijk maken moeten goed op het individu en op elkaar afgestemd worden. Daarnaast is het belangrijk dat de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk is en dat de overgang tussen fases soepel verloopt. Veel knelpunten ontstaan tijdens de overgang tussen scholen of van school naar werk.¹⁰⁴ Om een betere arbeidsparticipatie te bereiken is het belangrijk om al vroeg in de schoolcarrière van een jonggehandicapte te investeren in oriëntatie en voorbereiding op passend werk. Als er meer aandacht wordt besteed aan de specifieke mogelijkheden en talenten van de jonggehandicapten kan de

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 7.*

¹⁰¹ *SER- advies 2007, Den Haag, p. 137.*

¹⁰² *SER- advies 2007, Den Haag, p. 137- 138.*

¹⁰³ *SER- advies 2007, Den Haag, p. 138.*

¹⁰⁴ *SER- advies 2007, Den Haag, p. 139.*

scholing en begeleiding naar werk beter daarop toegesneden worden zodat de Wajongers uiteindelijk bij werk uitkomen dat aansluit bij hun competenties.¹⁰⁵ Participeren is een voorwaarde voor jonggehandicapten om zich te kunnen ontwikkelen en door te participeren worden de talenten van deze jongeren weer verder ontwikkeld en benut.¹⁰⁶

4.2.2 Kabinetsstandpunt

Zoals we al eerder zagen heeft het kabinet na het SER- advies zijn standpunt over de participatie van jongeren met een beperking naar buiten gebracht. Naast het advies van de SER heeft het kabinet destijds ook nog advies gevraagd aan TNO¹⁰⁷ en heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) onderzoek verricht naar de wijze waarop Wajongers worden ondersteund bij de overgang naar betaald werk.¹⁰⁸ In dit standpunt toont het toenmalige kabinet zijn bezorgdheid over de sterk groeiende groep jongeren met een uitkering op grond van de Wajong. Het maakt daarbij onderscheid tussen jongeren die geen enkel perspectief hebben op werk en jongeren die nog wel mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben of die zouden kunnen ontwikkelen.¹⁰⁹ Voor jongeren met een zware beperking die geen perspectief hebben op werk moet de Wajong zekerheid blijven bieden. De andere groep heeft wel de mogelijkheden om arbeid te verrichten maar niet genoeg perspectief op werk. Om dit te veranderen en om deze jonggehandicapten meer uitzicht te bieden op werk bij een reguliere werkgever en een actieve deelname aan de samenleving heeft het kabinet aangegeven op drie lijnen actie te ondernemen.¹¹⁰

De eerste lijn in het kabinetsbeleid was meer aandacht besteden aan preventie en een gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase.¹¹¹ Problemen en beperkingen bij kinderen moeten tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. De vorming van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin moet hieraan bijdragen. Daarnaast was het aanbieden van passend onderwijs een belangrijk punt voor het kabinet. Hiermee zou aan de vraag naar meer maatwerk worden voldaan. Schoolbesturen moeten de verantwoordelijkheid krijgen om dit passende onderwijs voor elke

¹⁰⁵ SER- advies 2007, Den Haag, p. 139.

¹⁰⁶ SER- advies 2007, Den Haag, p. 140.

¹⁰⁷ TNO- rapport 2007, Hoofddorp.

¹⁰⁸ IWI- rapport 2007, Den Haag.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 4.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 4.

¹¹¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 11- 13.

leerling te ontwikkelen. Om dit te bereiken moet er een goede afstemming en samenwerking tussen instellingen zijn. Daarnaast moeten scholen regionaal gaan samenwerken en netwerken vormen.

Het tweede punt waar het kabinet aandacht aan wilde besteden was de verbetering van de overgang van school naar werk.¹¹² Deze overgang moet volgens het kabinet soepeler verlopen. Ook dit advies van de SER heeft het kabinet dus overgenomen. Het vormen van regionale netwerken om passend onderwijs te geven draagt hier aan bij. Om de kwaliteit en de doelgerichtheid van het onderwijs te verbeteren zal er in overleg met de ouders een meerjarig handelingsplan worden opgesteld voor de jonggehandicapten. In dit plan zullen de onderwijsdoelen en het perspectief van de leerling beschreven worden zodat duidelijk is waar het onderwijs naar toe werkt. Ook zal het kwalificatiesysteem worden aangepast voor oudere leerlingen met een handicap of beperking die geen reguliere kwalificatie kunnen halen. Jongeren met een beperking moeten een zo hoog mogelijke kwalificatie halen zodat ze optimaal voorbereid kunnen doorstromen naar de arbeidsmarkt. De regie over het netwerk dat de begeleiding van jonggehandicapten naar werk verzorgd ligt bij het UWV. Zij hebben hiervoor regionale Wajongteams opgezet. Elk team heeft een arbeidsdeskundige jonggehandicapten die als aanspreekpunt fungeert en de coördinatie tussen de betrokken partijen regelt. Dit moet bijdragen aan de sluitende aanpak van school naar participatie.

Het derde punt waar het kabinet ingrijpen nodig achtte was de versterking van de activering van Wajongers.¹¹³ Dit was een belangrijk punt voor het kabinet en op dit gebied zijn dan ook veel aanpassingen gedaan. Jongeren die in de Wajong terecht komen maar nog wel arbeidsmogelijkheden hebben moeten zo snel mogelijk aan het werk. Zij moeten hierbij ondersteund worden en daarbij kan er gebruik worden gemaakt van een aantal re-integratie instrumenten. Hierbij kan gedacht worden aan passende scholing, subsidies, jobcoaches, no risk polis, premiekorting en loondispensatie en –suppletie. Ook wil het kabinet voorkomen dat jongeren in de Wajong te snel volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. Het voorstel was om de definitieve beslissing tot toelating tot de Wajong uit te stellen. Daarom wordt er nu eerst een voorlopige beoordeling gemaakt waarna de wajonger begeleid en ondersteund zal worden. Op 27 jarige leeftijd zal vervolgens de definitieve beoordeling plaats vinden. Dit zal volgens het kabinet het risico op vroegtijdige “afschrijving” van de jonggehandicapte verkleinen en alle energie zal dan gestopt kunnen worden in het vergroten van de kansen op werk.

¹¹² *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 13- 15.*

¹¹³ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 15- 17.*

4.2.3 Wijzigingen in “nieuwe” Wajong per 1 januari 2010

Na het kabinetsstandpunt en de bespreking daarvan met de Tweede Kamer is er op 30 mei 2008 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met voorstellen om de participatie van jonggehandicapten te verbeteren.¹¹⁴ Hierbij werd de indeling in drie actielijnen die gemaakt was in het kabinetsstandpunt aangehouden. Na de behandeling van de vragen die er over de voorstellen kwamen uit de Tweede kamer¹¹⁵ en het advies van de Raad van State¹¹⁶ werden de wijzigingen in de Wajong doorgevoerd.

Met deze wijzigingen wilde het kabinet een omslag bereiken in beleid en denken over jongeren met een beperking. Er moet minder de nadruk worden gelegd op wat een jongere niet kan. Voorop komt te staan wat een jongere wel kan. Met de aanpassing van de wet Wajong moeten jongeren met een beperking een grotere kans krijgen op betaalde arbeid zodat zij actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Het belangrijkste doel van de wetswijziging was jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever.¹¹⁷ Daarnaast bleef de Wajong de functie van inkomensvangnet houden voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Zij ontvangen een uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien.¹¹⁸ De nieuwe Wajong geldt voor jonggehandicapten die op of na 1 januari 2010 een aanvraag indienen. Iedereen die voor deze datum een aanvraag had ingediend of al recht had op een uitkering onder de oude Wajong behoudt dat recht. Voor hen heeft de herziening van de wet dus geen wijzigingen meegebracht. Om te benadrukken dat arbeidsondersteuning onder de nieuwe Wajong voorop staat is de citeertitel gewijzigd in Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong).¹¹⁹

Invoering van het participatieplan

Het belang van arbeidsondersteuning is groot omdat arbeid de mogelijkheid biedt aan jonggehandicapten om actief deel te nemen aan de samenleving en het zorgt ervoor dat zij nieuwe kennis en vaardigheden opdoen. Om dit te bereiken zijn er in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wajong een aantal hulpmiddelen opgenomen die ondersteuning bieden bij het verkrijgen en behouden

¹¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 25.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 28

¹¹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 4.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 1.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 1- 2.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 5.

van arbeid door jonggehandicapten. Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor het participatieplan.¹²⁰ Dit geeft de wijze weer waarop de arbeidsondersteuning van de jonggehandicapte wordt vormgegeven. De inhoud ervan bestaat uit de toekomstige mogelijkheden van de jongere op de arbeidsmarkt en wat de benodigde ondersteuning moet zijn om dit te bereiken. Daarnaast geeft het participatieplan aan wat er van de jonggehandicapte wordt verwacht en wat zijn plichten zijn, en bij niet nakoming daarvan wat de consequenties zijn.¹²¹ Het participatieplan wordt opgesteld door het UWV in overleg met de jonggehandicapte en eventueel diens ouders en school. Het betrekken van de school is hierbij belangrijk omdat het plan moet aansluiten bij het handelingsplan dat door de school is opgesteld. Het UWV kan daarbij ook extra informatie krijgen uit de netwerken die ze met scholen hebben opgebouwd. Deze netwerken kunnen bijdragen aan een soepelere overgang van school naar werk.¹²² Het participatieplan komt tot stand op hetzelfde moment als de vaststelling van het recht op arbeidsondersteuning. De mogelijkheden en de sterke en zwakke punten van de jonggehandicapte worden bepaald via een verzekeringsgeneeskundige en arbeidsdeskundige beoordeling. Hierbij komt het belangrijke element van maatwerk weer tot uiting.¹²³

Veranderingen bij de re-integratie instrumenten

Om de arbeidsparticipatie bij jongeren te bevorderen kan er gebruik worden gemaakt van een aantal re-integratie- instrumenten. Deze instrumenten bestonden ook al voor de herziening van de Wajong. De eerste categorie is die van instrumenten die erop gericht zijn werkgevers te compenseren en de jonggehandicapte werknemer voldoende inkomen te verschaffen. Voorbeelden hiervan zijn de no risk polis,¹²⁴ premiekorting voor arbeidsgehandicapten¹²⁵ en loondispensatie.¹²⁶ De tweede categorie bestaat uit instrumenten die erop gericht zijn fysieke belemmeringen bij arbeidsdeelname weg te nemen. Hierbij kan gedacht worden aan vervoersvoorzieningen, aanpassingen op de werkplek speciaal voor de jonggehandicapte en persoonlijke hulp op het werk in de vorm van een jobcoach of doventolk.¹²⁷ Grote aanpassingen aan het re-integratie- instrumentarium werden niet nodig geacht. De jobcoachvoorziening is wel verbeterd. Uit evaluatie van deze jobcoaching is gebleken dat de inzet van een jobcoach een

¹²⁰ Art. 2:18 Wet Wajong.

¹²¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 8.

¹²² Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 8-9.

¹²³ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 9.

¹²⁴ Art. 29b lid 3 Ziektewet.

¹²⁵ Art. 49 lid 1 sub b Wet financiering sociale verzekeringen.

¹²⁶ Art. 2:20 Wet Wajong.

¹²⁷ Art. 2:22 Wet Wajong.

effectief instrument is om jonggehandicapten met beperkingen bij reguliere werkgevers aan het werk te helpen en te houden.¹²⁸ Echter het onderzoek wees ook uit dat het bereik van de regeling beperkt is, dat er veel uitval en instabiliteit bestaat en dat de kosten aan de hoge kant zijn.¹²⁹ In deze evaluatie worden aanbevelingen gegeven om de professionaliteit en de doelmatigheid van de jobcoaches te verbeteren. Het UWV helpt hier ook bij. Een van de voorgenomen aanpassingen was het verlagen van de grens waarop de jobcoach wordt ingezet. De jobcoach kan nu pas worden ingezet als een jonggehandicapte 35% WML verdient. Deze grens zou van 35% naar 20% gebracht moeten worden.¹³⁰ Een andere verandering in de re-integratie instrumenten is het verruimen van het beroep op voorzieningen voor jonggehandicapten die als zelfstandige aan de slag willen.¹³¹ Deze voorzieningen werden eerst slechts verstrekt tijdens de re-integratieperiode wat als een beperking werd gezien om voor het zelfstandig ondernemerschap te kiezen. In de nieuwe Wajong zullen deze voorzieningen ook na de re-integratieperiode nog beschikbaar zijn voor de jonggehandicapten.¹³² De laatste verandering op het gebied van de re-integratie instrumenten is het afschaffen van het drempelbedrag dat was ingebouwd in de subsidieregeling voor werkgevers voor de kosten van werkplekaanpassingen.¹³³ Dit zorgt voor een verlaging van de kosten voor werkgevers die aanpassingen moeten doen omdat ze voorheen de eerste 6000 euro zelf moesten betalen.

Werkaanbod voor jonggehandicapten

Het is belangrijk dat jonggehandicapten na het afronden van school of studie zo snel mogelijk aan het werk gaan. Hoe langer deze jongeren zonder werk zitten hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt wordt. In de praktijk blijkt dat de aangeleerde vaardigheden en het werkritme snel verloren gaan als ze niet werken. Als regulier werk op een bepaald moment niet mogelijk is kunnen er stages of proefplaatsingen worden ingezet om deze periode te overbruggen. Dit zorgt ervoor dat de jonggehandicapten toch participeren en het is een goede aanleiding tot regulier werk.¹³⁴ Als een jonggehandicapte niet zelf met begeleiding een baan bij een reguliere werkgever kan vinden zal het UWV onder de nieuwe Wajong een werkaanbod doen.¹³⁵ Hieronder wordt verstaan: het aanbieden van

¹²⁸ APE 2008, p. 67.

¹²⁹ APE 2008, p. 68.

¹³⁰ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 10.*

¹³¹ Art. 2:23 Wet Wajong.

¹³² *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 10.*

¹³³ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 10.*

¹³⁴ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 11.*

¹³⁵ Art. 2:19 Wet Wajong.

concrete, algemeen geaccepteerde arbeid in de publieke of private sector aan een persoon.¹³⁶ Dit werkaanbod wordt vaak vooraf gegaan door een re-integratietraject dat mede opgesteld wordt door de jonggehandicapte zodat dit aanbod niet als een volkomen verrassing komt. Het werkaanbod is ook een extra motivatie voor jongeren die wel kunnen werken maar niet willen. Omdat het werkaanbod tot stand komt na een zorgvuldig proces waarbij rekening wordt gehouden met de strikt persoonlijke omstandigheden van de jonggehandicapte moet het worden aanvaard. Het niet meewerken of weigeren van een werkaanbod wordt de jonggehandicapte zwaar aangerekend en heeft tot gevolg dat hij geen inkomensondersteuning meer ontvangt.¹³⁷

Inkomensvoorzieningen

Veel jonggehandicapten zullen met de ondersteuning bij het vinden en behouden van werk voldoende geld verdienen om in het levensonderhoud te voorzien. Het kan echter zijn dat dit niet het geval is doordat ze volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, slechts in deeltijd werken, de werkgever loondispensatie ontvangt of omdat ze studeren. In deze gevallen kan de jonggehandicapte een beroep doen op een inkomensvoorziening. In tegenstelling tot de oude Wajong zijn er in de Wet Wajong geen arbeidsongeschiktheidsklassen meer. Jonggehandicapten kunnen onder 4 vormen van inkomensvoorzieningen komen te vallen. De eerste is de werkregeling, dit is een inkomensondersteuning voor jonggehandicapten die nog arbeidsmogelijkheden hebben. Deze werkregeling bestaat uit twee fases, de eerste fase loopt tot de leeftijd van 27 jaar waarna de tweede fase begint voor jonggehandicapten vanaf 27 jaar. Hiernaast is er de mogelijkheid tot inkomensondersteuning voor jonggehandicapten tijdens studie of school. De laatste voorziening is de uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten.¹³⁸

Nieuw in de Wet Wajong is de werkregeling. Inkomensondersteuning is bij de werkregeling niet vanzelfsprekend maar kan wel onderdeel uitmaken van de arbeidsondersteuning. De inkomensondersteuning moet aangevraagd worden en er zijn een aantal voorwaarden aan verbonden.¹³⁹ De eerste voorwaarde is dat de jonggehandicapte algemeen geaccepteerde arbeid zoekt en aanvaard. We zagen al dat het UWV daartoe een werkaanbod kan doen. De tweede voorwaarde bestaat uit het meewerken met activiteiten die het UWV voorstelt om de kans op een baan te

¹³⁶ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 11.*

¹³⁷ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 15.*

¹³⁸ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 14.*

¹³⁹ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 14, art 2:39 lid 3 Wet Wajong.*

vergroten. Ten derde moet de jonggehandicapte meewerken aan aanpassingen van de arbeidsplaats en de verkrijging van persoonsgebonden voorzieningen. De vierde voorwaarde bestaat uit het meewerken aan de opstelling van het participatieplan en voldoen aan de verplichtingen die daarin zijn opgenomen.¹⁴⁰

Inkomensondersteuning tot 27 jaar

In deze eerste fase van inkomensondersteuning in de werkregeling krijgen Wajongers van 18 jaar tot 27 jaar intensieve begeleiding en ondersteuning bij het vinden en behouden van werk.¹⁴¹ Deze fase loopt tot de definitieve beoordeling plaatsvindt van de jonggehandicapte. Deze beoordeling vindt meestal plaats op 27 jarige leeftijd met uitzondering van de situatie waarbij de arbeidsondersteuning is ingegaan op een later tijdstip dan de leeftijd van 20 jaar. Is dit het geval dan volgt de beoordeling als het recht op arbeidsondersteuning zeven jaar bestaat. De leeftijd van 27 jaar is gekozen zodat de jonggehandicapte eerst voldoende arbeidservaring op kan doen. Dit zorgt ervoor dat er een beter beeld ontstaat van zijn arbeidsmogelijkheden en beperkingen. Hierdoor kunnen de mogelijkheden die de jonggehandicapte heeft en zijn resterende verdiencapaciteit nauwkeurig worden vastgesteld.¹⁴² Het doel is de inkomensondersteuning zo vorm te geven dat meer werken ook lonend is. Om dit te bereiken is voor het volgende systeem gekozen. Als de jonggehandicapte 20% WML verdient ontvangt hij een inkomensondersteuning van 55% WML. Verdient hij meer dan 20% WML dan wordt de helft van dat meerdere inkomen in mindering gebracht op het eerder genoemde bedrag van 55% WML. Voor iedere euro die de jonggehandicapte meer verdient gaat hij er zo een halve euro in bruto inkomen op vooruit.¹⁴³ Als de jonggehandicapte 70% WML verdiend zal zijn totale bruto inkomen gelijk zijn aan 100% WML. Het minimumloon is ingevoerd als een beschermende regel en is verbonden aan het sociaal minimum. Het zou volgens het kabinet onlogisch zijn als door loonaanvulling de grens van dit sociaal minimum zou worden overschreden. Daardoor mag het totaal van het inkomen uit arbeid en de inkomensondersteuning niet meer dan 100% WML bedragen.¹⁴⁴

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 14.*

¹⁴¹ Berendsen e.a. 2010 (samenvatting), p. 5.

¹⁴² *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 15.*

¹⁴³ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 16, art. 2:40 Wet Wajong.*

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 16.*

Inkomensondersteuning vanaf 27 jaar

Ook in de tweede fase is de ondersteuning zo ingericht dat meer werken loont. Deze fase gaat in nadat de definitieve beoordeling van de jonggehandicapte heeft plaats gevonden. Dit houdt in dat het UWV vaststelt wat zijn resterende verdien capaciteit is, dit is het inkomen wat de jonggehandicapte naar verwachting kan verdienen.¹⁴⁵ Benut hij zijn resterende verdien capaciteit volledig dan zal hij een inkomensondersteuning krijgen die zijn inkomen aanvult tot 100% WML. Is de jongere bereid te werken maar niet in staat om zijn resterende verdien capaciteit te halen dan zal zijn totale inkomen ook lager zijn met een minimum van 75% WML.¹⁴⁶ Het systeem bevat dus een sterke prikkel om de resterende verdien capaciteit volledig te benutten.¹⁴⁷

Inkomensondersteuning voor studenten en scholieren

De Wet Wajong regelt ook een inkomensondersteuning voor de jonggehandicapte die studeert of naar school gaat en aanspraak heeft op studiefinanciering, op financiële ondersteuning door een ho-instelling uit het afstudeerfonds dan wel profileringsfonds of op een tegemoetkoming scholingskosten.¹⁴⁸ Welke studenten hiervoor in aanmerking komen is vastgelegd in art. 2:43 Wet Wajong. De reden voor deze inkomensondersteuning is dat studerende jonggehandicapten minder arbeidsmogelijkheden hebben. Waar studenten doorgaans een bijbaantje hebben om uit te schulden te blijven is dit voor jonggehandicapten vaak geen optie. Hierdoor zijn ze sneller aangewezen op een studielening die terug betaald moet worden. Om dit te voorkomen is er gekozen voor een inkomensondersteuning die overeenkomt met het bedrag dat de jongere geacht wordt zelf bij te dragen in het stelsel van studiefinanciering. Deze studietoelage bedraagt 25% van het WML.¹⁴⁹

Uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten.

Voor deze jonggehandicapten heeft de herziening geen veranderingen tot gevolg. Door hun handicap kunnen zij niet werken. Feitelijk derven zij geen inkomsten maar omdat dit risico niet privaat te verzekeren is zijn zij aangewezen op de overheid. Op basis hiervan en op het feit dat de gemeenschap

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 17, Art. 2:37 Wet Wajong.

¹⁴⁶ Art. 2:41 Wet Wajong.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 17.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 18.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 18- 19.

op deze manier solidair kan zijn hebben zij recht op een inkomensondersteuning in de vorm van een uitkering. De hoogte van deze uitkering is 75% van het wettelijke minimumloon.¹⁵⁰

Veranderingen bij beëindiging recht op Wajong.

Ook bij de beëindiging van het recht op de uitkering zijn veranderingen aangebracht. Onder de oude wet eindigde het recht op Wajong wanneer een Wajonger over een periode van vijf jaar het minimumloon verdiende. Bij de nieuwe Wajong eindigt het recht op arbeidsondersteuning na een jaar wanneer de Wajonger werkt en gedurende dat jaar ten minste het WML verdient. Het eindigt ook als de Wajonger na een periode van vijf jaar werken met zijn arbeid meer dan 75% WML verdient. Het recht op arbeidsondersteuning wordt echter niet beëindigd wanneer de jonggehandicapte aan het werk is dankzij loondispensatie, een jobcoach, intermediaire voorzieningen (bijvoorbeeld een doventolk) en vervoersvoorzieningen.¹⁵¹ Dit is logisch omdat zonder deze voorzieningen deze Wajongers waarschijnlijk niet aan het werk kunnen blijven. De arbeidsondersteuning op dat moment afschaffen zou niet in lijn zijn met het doel van de regeling. Op deze manier kan de situatie ontstaan dat een jonggehandicapte wel recht heeft op arbeidsondersteuning maar omdat hij genoeg verdient geen inkomensondersteuning ontvangt.

4.3 Welke knelpunten zijn er nog niet opgelost?

Op een aantal gebieden ontstonden er problemen tijdens de uitvoering van de Wajong, deze knelpunten zijn besproken in hoofdstuk 3. In deze paragraaf wordt er gekeken naar welke knelpunten er nog steeds bestaan na de invoering van de nieuwe Wajong. Op welke gebieden zijn er verbeteringen aangebracht? Doordat de nieuwe Wajong pas op 1 januari 2010 ingevoerd is zijn er nog niet veel gegevens bekend over de invloed van de wet op bijvoorbeeld het beleid van de verschillende onderwijsinstellingen voor jonggehandicapten en welk effect de nieuwe regeling heeft op de re-integratie. Wel heeft het UWV ondertussen enkele monitoren uitgebracht waarin een analyse wordt gemaakt over de nieuwe Wajong in het jaar 2010. In deze monitoren worden vooral cijfers weergegeven over de volumeontwikkeling van de Wajong onder de nieuwe regeling en ze beschrijven de eerste ervaringen van zowel Wajongers als werkgevers met de herziene wet Wajong. Deze paragraaf zal worden afgesloten met een blik op de huidige situatie van het aantal aanvragen en uitkeringen onder de nieuwe regeling.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 19.*

¹⁵¹ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 21- 22.*

4.3.1 Knelpunten op school en tijdens de overgang van school naar werk

Knelpunten die speelden in de eerste fase van de begeleiding van Wajongers, tijdens de schoolfase en bij de overgang van school naar werk, zijn besproken in paragraaf 3.4. De belangrijkste knelpunten waren de gebrekkige overgang tussen de verschillende fases in de ontwikkeling van de jonggehandicapten. De overgang tussen speciaal en regulier onderwijs liep bijvoorbeeld niet altijd soepel. Ook waren er problemen met het imago van het speciaal onderwijs bij vooral ouders en werkgevers wat leidde tot een te late instroom in dit onderwijs en een tekort aan stage plaatsen aan het einde van de opleiding. Verder ontstonden er knelpunten doordat er geen diploma's uitgegeven mochten worden door VSO scholen en dat voorzieningen voor jonggehandicapten te laat beschikbaar kwamen. Het is lastig aan te geven wat het effect van de nieuwe Wajong is op deze punten omdat de regeling nog niet zo lang geleden veranderd is. Doordat er zoveel verschillende situaties mogelijk zijn voor elke jongere is het ook lastig dit effect te onderzoeken. Wel kan er gekeken worden naar een aantal voornemens die er waren op het gebied van de Wajong en voor jongeren in het algemeen ten tijde van de besprekingen over de nieuwe wet. Een aantal van deze voornemens zijn ondertussen ook verder uitgewerkt en daadwerkelijk tot stand gekomen.

Tijdige signalering van problemen

Het kabinet heeft tijdens de voorbereiding op de nieuwe Wajong aangegeven dat de ondersteuning van jonggehandicapten niet vroeg genoeg kan beginnen. In de brief van de minister van SZW waarin het standpunt van het kabinet weergegeven werd op het gebied van jongeren met een beperking worden ook een aantal rapporten genoemd die betrekking hadden op jeugd en zorg in het algemeen.¹⁵² In het rapport "alle kansen voor alle kinderen" wordt het programma van het kabinet op het gebied van jeugd en gezin van 2007 tot 2011 beschreven. Hierin worden ook een aantal punten genoemd die van toepassing zijn op jongeren met een beperking. Een van deze punten is het grote belang dat er gehecht moet worden aan een tijdige signalering van problemen bij jongeren zodat er preventief opgetreden kan worden en toekomstige problemen zoveel mogelijk worden voorkomen. In de eerste vier jaar na de geboorte van een kind zou er een risico- inventarisatie van opgroei- en opvoedproblemen bij kinderen gemaakt moeten worden zodat hulp waar nodig zo snel mogelijk kan worden gegeven. Ook moeten professionals voldoende opgeleid worden zodat ze deze problemen kunnen signaleren en moeten ze

¹⁵² Kamerstukken II 2006/07, 31 001, nr. 5, Kamerstukken II 2006/07, 27 728, nr. 98.

over geüpdate informatie over het betreffende gezin beschikken.¹⁵³ Deze toegenomen aandacht voor gezinnen en jonge kinderen met het doel vaker preventief op te treden was een van de hoofdlijnen van het beleid tot een betere participatie van jongeren met een beperking. Een tijdige signalering zorgt er daarnaast voor dat ouders sneller duidelijkheid hebben dat hun kind later eventueel naar het speciaal onderwijs zal gaan zodat dit beter te accepteren is en ze niet te lang vast blijven houden aan regulier onderwijs. Ook geeft dit de verschillende instanties meer tijd om een route uit te stippelen voor de jonggehandicapte wat tot een betere participatie op de arbeidsmarkt zal leiden.

Centra voor Jeugd en Gezin

Belangrijk bij het geven van deze hulp en begeleiding aan kinderen, jongeren en hun ouders zijn de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Deze Centra werden ook geïntroduceerd in het rapport “alle kansen voor alle kinderen”. Vanaf 2011 zijn ze in elke gemeente te vinden. Deze CJG’s zijn herkenbare laagdrempelige centrale punten waar iedereen terecht kan voor vragen, hulp en coördinatie van die hulp op het gebied van opvoeden en opgroeien. Ook zijn de CJG’s een centraal punt voor professionals op het gebied van vroegtijdige signalering en brengen ze diverse instanties en functies samen die voorheen nog teveel langs elkaar heen werkten.¹⁵⁴ Alle CJG’s moeten aan een bepaald basismodel voldoen. Er moet jeugdgezondheidszorg zijn zoals omschreven in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). Dit wordt uitgevoerd door consultatiebureaus en de GGD. Daarnaast bestaat dit basismodel uit de vijf functies van het preventief jeugdbeleid uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze functies zijn: informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg.¹⁵⁵ De laatste elementen van het basismodel zijn de schakels die de CJG’s hebben met Bureau Jeugdzorg en de Zorg- en Adviesteams (ZAT). Deze ZAT’s zijn netwerken waarin professionals uit onderwijs, welzijnswerk, geïndiceerde jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg en veiligheid zitten die allemaal samenwerken om voor jongeren en gezinnen passende zorg te regelen.¹⁵⁶ De CJG’s moeten een landelijk dekkend netwerk vormen wat betekent dat er een goede samenwerking nodig is tussen CJG’s maar ook tussen CJG’s en bijvoorbeeld scholen. Ook deze scholen zullen regionaal moeten gaan samenwerken. Via deze samenwerking kan ook beter het ideaal van maatwerk bereikt worden. Maatwerk betekent hier passend onderwijs voor alle leerlingen. Als scholen samenwerken in

¹⁵³ *Kamerstukken II 2006/07, 31 001, nr. 5, p. 6.*

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2006/07, 31 001, nr. 5, p. 13.*

¹⁵⁵ *Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 36, p. 3- 4.*

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 36, p. 4.*

regionale netwerken met een flexibel budget kan dit het beste worden bereikt.¹⁵⁷ Als een school het niet voor elkaar krijgt een jongere een passend onderwijszorgaanbod te doen moet deze school met de andere scholen in het netwerk bespreken wie de jonggehandicapte dit wel kan leveren.¹⁵⁸ Deze netwerken moeten zorgen voor een betere doorstroming van leerlingen tussen scholen en zullen uiteindelijk ook leiden tot een betere doorstroming van school naar werk doordat de jonggehandicapten beter begeleid worden in de schoolfase. De CJG's zijn belangrijk voor een tijdige signalering van problemen bij jongeren en voor de begeleiding van de gezinnen met een jonggehandicapte. Hierdoor zullen zij sneller op de beste plek terecht komen zoals op het VSO. Als hulpmiddel bij de doorstroming van school naar werk is het met de nieuwe Wajong ingevoerde participatieplan ook belangrijk. Dit zorgt ervoor dat er een goed beeld wordt gecreëerd van de mogelijkheden van de jonggehandicapten en het wordt ook in samenwerking met de school opgesteld. Daarmee draagt de invoering van het participatieplan bij aan het voornemen om te gaan voor passend onderwijs voor alle jonggehandicapten en zorgt het voor meer maatwerk.

Geen diploma's VSO scholen

Deze ontwikkelingen dragen bij aan het oplossen van de knelpunten die naar voren kwamen tijdens de schoolfase en bij de overgang van school naar werk. Echter niet al deze ontwikkelingen hebben al het beoogde effect bereikt. Er zijn knelpunten waaraan met de invoering van de nieuwe Wajong geen aandacht is besteed. Zo zou het kwalificatiesysteem aangepast gaan worden zodat vooral oudere leerlingen met een beperking beter voorbereid konden worden op participatie op de arbeidsmarkt. De jonggehandicapten die geen reguliere kwalificatie kunnen halen zouden dan toch via dit nieuwe systeem gekwalificeerd het onderwijs kunnen verlaten.¹⁵⁹ Deze aanpassingen blijken alleen betrekking te hebben op het kwalificatiesysteem in het middelbaar onderwijs en is vooral van toepassing voor leerlingen die doorstromen vanuit het VSO naar het middelbaar onderwijs.¹⁶⁰ Leerlingen die het VSO verlaten maar niet verder leren op het middelbaar onderwijs zitten dus nog steeds zonder diploma. Zoals we zagen levert dit problemen op bij de zoektocht naar een baan omdat het voor werkgevers lastig is om in te schatten welke vaardigheden een jonggehandicapte heeft en welke ondersteuning er geboden moet worden op de werkplek. Vooral bij oudere wajongers die van baan wisselen is het gebrek aan een diploma een probleem omdat ze er dan vaak alleen voor staat in een gesprek met de werkgever.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2006/07, 27 728, nr. 98, p. 5.*

¹⁵⁸ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 12.*

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 14.*

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 31 497, nr. 21, p. 8.*

Gebrekkige overgang school naar werk

Ook de overgang van school naar werk verliep na de invoering van de nieuwe Wajong nog steeds niet soepel. Dit bleek uit de brief die de minister van SZW naar de voorzitter van de eerste kamer stuurde betreffende de stand van zaken met betrekking tot de overgang naar arbeid vanuit het speciaal onderwijs.¹⁶¹ Hierin stond dat op veel scholen in het speciaal onderwijs de op arbeid gerichte leerweg nog niet voldoende ontwikkeld is. Hierdoor werd het nodig geacht om een kwaliteitstraject voor speciaal onderwijs op te starten om deze scholen te ondersteunen.¹⁶² Er zijn ondertussen al veel netwerken in regio's door heel Nederland opgericht om jonggehandicapten aan het werk te krijgen en te houden (de Wajong- netwerken). Echter deze netwerken blijken niet altijd even effectief te zijn. Per regio is er een groot verschil wat betreft invalshoek, accent en samenstelling van de netwerken. Daarnaast hebben scholen soms geen aansluiting met de netwerkpartijen en is het een knelpunt dat professionals in de netwerken niet altijd een gezamenlijke visie en uitgangspunten delen.¹⁶³ Ook op het gebied van relaties tussen werkgevers en scholen is nog veel te verbeteren. Veel scholen zijn zoekende hoe ze deze relaties vorm moeten geven.¹⁶⁴ Onder andere met het oog op stage- plekken is dit een belangrijk aspect. De ontwikkeling van de Wajong- netwerken is na de invoering van de nieuwe wet nog in volle gang en daardoor voor verbetering vatbaar. Dit geldt voor zowel de relaties tussen scholen en werkgevers als voor de overgang van jonggehandicapten van het speciale onderwijs naar de arbeidsmarkt in het algemeen. De laatste ontwikkeling op dit gebied zijn de werkscholen. Dit zijn eigenlijk ook netwerken, speciaal gericht op het aan het werk krijgen van jonggehandicapten die van het PRO en VSO komen en die geen startkwalificatie kunnen halen. Dit netwerk bestaat uit organisaties in een arbeidsmarktregio die samenwerken om de leerlingen aan het werk te krijgen en houden. Deelnemers aan het netwerk van een werkschool zijn in ieder geval werkgevers, scholen, gemeenten, kenniscentra onderwijs-arbeidsmarkt, jeugd- zorginstellingen en het Uvw.¹⁶⁵

4.3.2 Knelpunten bij participatie op de arbeidsmarkt

Meer Wajongers aan het werk

Een belangrijk punt dat centraal stond tijdens de hervormingen van de Wajong was de beperkte mate van uitstroom naar arbeid. De regeling had te weinig aandacht voor werk als einddoel. Dit kwam onder

¹⁶¹ *Kamerstukken II 2009/10, 31 780, K.*

¹⁶² *Kamerstukken II 2009/10, 31 780, K, p. 2.*

¹⁶³ *Kamerstukken II 2009/10, 31 780, K, p. 4.*

¹⁶⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 31 780, L, p. 3.*

¹⁶⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 112, p. 4.*

andere tot uiting doordat er geen verplichting voor de jonggehandicapten was om passend werk te aanvaarden. Door de toename van het beroep op de Wajong was het noodzakelijk dat dit punt verbeterd werd en dat jonggehandicapten mee gingen doen in de samenleving en hun arbeidsmogelijkheden zoveel mogelijk gingen benutten.¹⁶⁶ In de nieuwe Wajong is zoals we zagen de werkregeling ingevoerd waarin de jonggehandicapte met behulp van een participatieplan intensief begeleid en ondersteund wordt met als uiteindelijke doel het vinden van een baan bij een reguliere werkgever. Dit is een grote verandering in vergelijking met de oude Wajong waar het krijgen van een uitkering centraal stond. Met de invoering van het werkaanbod is er ook een verplichting gekomen om passend werk te aanvaarden. Dit werkaanbod wordt voorafgegaan door een re-integratie proces en wordt pas gebruikt als de jonggehandicapte niet zelf een baan kan of wil vinden. Een werkaanbod komt tot stand na een zorgvuldig proces en in samenspraak met de jonggehandicapte zelf waardoor het niet geweigerd mag worden.¹⁶⁷ Ook tijdens de opleiding was het volgens het kabinet nodig dat er meer aandacht werd besteed aan voorbereiden van de jonggehandicapte op werk. In de vorige paragraaf zagen we al dat op sommige scholen deze arbeidsgerichte leerweg nog niet optimaal ontwikkeld is.

Ingewikkelde regelgeving

Een knelpunt dat ook speelde rondom de participatie van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt was de ingewikkelde regelgeving. Dit had vooral betrekking op de aanvraag en werking van de re- integratie instrumenten maar ook het grote aantal verschillende regelgevingen waar jonggehandicapten en de ouders mee te maken kunnen krijgen en de ondoorzichtigheid daarvan zorgde voor problemen. De informatievoorziening op dit punt is verbeterd met de totstandkoming van de Wajong- netwerken waarin scholen samenwerken en met de invoering van de CJG's. Op het gebied van de re- integratie instrumenten is er in de nieuwe Wajong niet veel veranderd. De knelpunten die hierbij gevonden werden zijn dus nog niet opgelost. Voorzieningen moeten nog steeds afzonderlijk worden aangevraagd, sommige voorzieningen moeten worden aangevraagd door de werkgever en andere door de jonggehandicapte en de voorzieningen hebben verschillende en tijdelijke looptijden waarna ze weer opnieuw moeten worden aangevraagd. Uit onderzoek blijkt dat de meeste werkgevers wel op de hoogte zijn van wat de Wajong regeling inhoudt en dat er re- integratie instrumenten bestaan. 91% van de werkgevers met een Wajonger in dienst kent de Wajong regeling en 75% van de werkgevers zonder Wajonger in dienst ook. De meeste re- integratie instrumenten zijn bekend bij de werkgevers waarbij er

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 2, Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 1.*

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 15.*

ook hier een logisch verschil is tussen werkgevers met Wajongers in dienst en die zonder. Werkgevers met Wajongers in dienst zijn wat beter op de hoogte dan de werkgevers zonder Wajongers.¹⁶⁸ Dit heeft te maken met het feit dat zij waarschijnlijk ervaring zullen hebben met het gebruik van de instrumenten. Op het gebied van kennis bij werkgevers over de re-integratie instrumenten zijn dus stappen gemaakt. Op het gebied van het aanvragen en verlengen ervan is niet veel veranderd. De meest bekende instrumenten bij werkgevers zijn loondispensatie, de jobcoach en de no-risk polis. De nieuwe Wajong heeft geen veranderingen aangebracht in het aantal regelingen en de ingewikkeldheid die daarbij kan ontstaan voor jonggehandicapten. Een jonggehandicapte kan nog steeds te maken krijgen met een samenloop van de WSW, Wajong, WWB en AWBZ. Dit gaat pas veranderen met de invoering van de WWNV die in hoofdstuk 5 besproken wordt.

Integrale indicatie

In het kabinetsstandpunt van 28 september 2007 geeft het kabinet aan dat het indicatieproces overzichtelijker en minder bureaucratisch moet worden. Dit zou bereikt kunnen worden door bijvoorbeeld alle zaken nog maar bij een loket te regelen en de aanvraagformulieren van verschillende regelingen te bundelen. Ook zou de informatie van de cliënten voor alle instanties in één dossier gevoegd moeten worden zodat deze allemaal dezelfde informatie hebben en de informatie hergebruikt kan worden.¹⁶⁹ De ontwikkelingen op dit gebied zijn in gang gezet maar nog niet voltooid. In het onderwijs is het integraal indiceren al geïmplementeerd. Onderwijs en zorg zijn hierbij gecombineerd waardoor er via een aanvraagtraject meerdere indicaties aangevraagd kunnen worden en jonggehandicapten maar met een loket te maken hebben.¹⁷⁰

Negatieve beeldvorming nog steeds een probleem

De negatieve beeldvorming over de doelgroep die er heerste op de werkvloer was een belangrijk knelpunt voor Wajongers. Om de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten omhoog te krijgen moeten werkgevers bereid zijn ze aan te nemen en daardoor is het belangrijk om te weten hoe ze over deze jongeren denken. Na de invoering van de nieuwe Wajong is dit nog steeds een probleem. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in december 2010 slechts 4% van de reguliere werkgevers een of meer Wajongers in dienst had.¹⁷¹ Er is onderzoek gedaan naar de attitude van werkgevers ten opzichte van Wajongers.¹⁷²

¹⁶⁸ Regioplan 2011, Amsterdam, p. 17- 18.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 18.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1, p. 12- 13.

¹⁷¹ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 129.

Dit werd gedaan door Regioplan in opdracht van het UWV als onderdeel van de tweede Wajongmonitor. Hierbij werden drie indicatoren onderzocht: de attitude van werkgevers ten aanzien van Wajongers, de bereidheid van werkgevers om Wajongers in dienst te nemen en de bereidheid van werkgevers om Wajongers in dienst te houden.¹⁷³ De houding van werkgevers ten aanzien van Wajongers kan als belangrijke graadmeter worden gezien voor de mate waarin er een negatieve beeldvorming over Wajongers bestaat onder werkgevers. Er werd in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen Wajongers in het algemeen als doelgroep en Wajongers in de rol van werknemer. Hieruit bleek dat werkgevers met Wajongers in dienst een positievere houding hebben ten opzichte van de doelgroep dan werkgevers zonder Wajongers in dienst. Ook werkgevers die van plan zijn het komende jaar nog een Wajonger in dienst te nemen hebben een positievere attitude dan werkgevers die dit voornemen niet hebben en die geen Wajongers in dienst hebben.¹⁷⁴ Wordt er gekeken naar de Wajonger als werknemer dan blijken de werkgevers met een Wajonger in dienst minder positief te zijn dan de werkgevers die geen Wajonger in dienst hebben.¹⁷⁵ Dit komt omdat zij al ervaring hebben met het werken met jonggehandicapten en daardoor een beter beeld kunnen vormen dan de andere groep. Ook werkgevers die van plan zijn om binnen korte tijd een Wajonger aan te nemen zijn positiever dan werkgevers die een Wajonger in dienst hebben. Het is daarom belangrijk om deze werkgevers goed te informeren over wat de Wajongers allemaal kunnen als werknemer zodat er geen onrealistische verwachtingen geschept worden.¹⁷⁶ Vooral op het gebied van productiviteit, de mogelijkheid tot het werken in teamverband en de mate van begeleiding die Wajongers nodig hebben zijn werkgevers met Wajongers in dienst minder positief dan de werkgevers die geen Wajongers in dienst hebben.¹⁷⁷

4.3.3 Aanvragen en toegekende uitkeringen onder de nieuwe Wajong

Doordat de nieuwe wet Wajong pas sinds 1 januari 2010 in werking is getreden is het nog niet mogelijk om de complete gevolgen ervan weer te geven. De wet heeft nog te maken met aanloopeffecten en in het jaar 2010 liepen de oude en nieuwe regeling nog door elkaar wat betreft het aantal aanvragen voor een Wajong- uitkering en de instroom in de Wajong. Vooral informatie over de participatie en re-

¹⁷² Regioplan 2011, Amsterdam.

¹⁷³ Regioplan 2011, Amsterdam, p. 5.

¹⁷⁴ Regioplan 2011, Amsterdam, p. 21-22.

¹⁷⁵ Regioplan 2011, Amsterdam, p. 23.

¹⁷⁶ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 134.

¹⁷⁷ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 135.

integratie van Wajongers in de nieuwe regeling is nog niet voorhanden omdat deze pas op het einde van het traject dat de jonggehandicapten doorlopen aan de orde komen.

Toch kan het geen kwaad om naar de eerste cijfers te kijken van het aantal aanvragen en toegekende uitkeringen in 2010 en of de nieuwe wet daar al invloed op had. Volgens de memorie van toelichting van de nieuwe wet zou de instroom met 10% kunnen dalen.¹⁷⁸ Het beeld over het aantal aanvragen en toegekende uitkeringen in 2010 werd verstoord door de aanloopeffecten van de nieuwe regeling. Zo werden er in 2009 nog veel aanvragen voor de oude Wajong ingediend voordat de nieuwe regeling in werking trad. Deze toename werd toegeschreven aan een anticipatie- effect. Veel Wajongers wilden nog onder de oude regeling vallen omdat de nieuwe regeling restrictiever is en studenten bijvoorbeeld geen volledige uitkering meer krijgen.¹⁷⁹ Het aantal aanvragen voor de nieuwe Wajong in 2010 lag op 22.100. Daarnaast werden er nog 3.300 aanvragen voor de oude Wajong ingediend in dat jaar.¹⁸⁰ Deze overloop is normaal gezien het invoeringstijdstip van de wet (rondom de jaarwisseling) en werd ook veroorzaakt doordat de leeftijd naast het tijdstip van aanvraag mede bepaalde of de jongere voor de oude of nieuwe Wajong in aanmerking kwam. Als de jonggehandicapte 17 jaar was op 1-1-2010 en hij had de aanvraag daarvoor al ingediend kwam hij nog in aanmerking voor de oude regeling. De aanvraag wordt echter pas behandeld wanneer de aanvrager bijna 18 is dus dit kon tijdens een groot gedeelte van het jaar 2010 gebeuren.¹⁸¹ Het totaal aantal aanvragen kwam uit op 25.400 wat meer is dan het aantal aanvragen in 2009 (24.600). Door de overloop ontstond er geen goed beeld over de ontwikkeling van het aantal aanvragen onder de nieuwe regeling in het eerste kwartaal van 2010. De overige kwartalen van 2010 laten echter zien dat het aantal aanvragen daar een stuk lager ligt dan het aantal aanvragen in dezelfde periode in 2009. Omdat de aanvraag in het laatste kwartaal van 2009 zoals we zagen ook beïnvloed werd door de invoering van de nieuwe Wajong geeft deze vergelijking geen representatief beeld naar mijn mening. Als het gemiddelde aantal aanvragen over de kwartalen 2 t/m 4 van het jaar 2010 wordt genomen als maatstaf voor het aantal aanvragen per kwartaal dan zou het totaal aantal aanvragen nieuwe Wajong in een jaar uitkomen op 22. 700. Dit is wel een lager dan het aantal aanvragen in 2009. Hierdoor verwacht het UWV dat het aantal aanvragen in 2011 tussen de 5 en 10% lager ligt dan in 2010.¹⁸²

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 35.*

¹⁷⁹ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: eerste rapportage*, p. 28.

¹⁸⁰ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 38- 39.

¹⁸¹ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: eerste rapportage*, p. 29.

¹⁸² Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 39.

Hoewel het aantal aanvragen een belangrijk signaal is voor de ontwikkeling van de regeling gaat het uiteindelijk om de hoogte van het aantal nieuwe uitkeringen. Door enkele veranderingen in het proces van de claimbeslissingen is het afwijzingspercentage hoger dan bij de oude Wajong. Over 2010 was het percentage afwijzingen 40% tegenover 33% in 2009. Of dit structureel zo zal zijn is niet duidelijk.¹⁸³ Het aantal toegekende uitkeringen wordt verwacht te gaan dalen onder de nieuwe Wajong. Uit de cijfers over 2010 komt dit nog niet naar voren. Er werden in dat jaar 9.800 uitkeringen nieuwe Wajong toegekend. Daarnaast werden er ook nog 8.000 uitkeringen oude Wajong toegekend wat het totaal bracht op 17.800 wat meer was dan het aantal in 2009 (17.600).¹⁸⁴ Ook deze stijging wordt gedeeltelijk veroorzaakt door aanloopeffecten van de nieuwe regeling. Om te kijken of op termijn het aantal nieuwe uitkeringen zal gaan dalen of stijgen kan er misschien het beste gekeken worden naar de ontwikkelingen op het gebied van de factoren die de ontwikkeling van de Wajong bepalen. Deze punten zijn ook behandeld bij de bespreking van de toename van het aantal Wajongers in hoofdstuk 3. De eerste factor is het aantal 18- jarigen in de bevolking. Dit aantal is de laatste 10 jaar gestegen wat voor een grotere potentiële doelgroep voor de Wajong heeft gezorgd. Vanaf 2010 is dit aantal echter weer afgenomen dus dit zou de instroom in de toekomst kunnen drukken. Een andere oorzaak voor de snelle toename van het aantal Wajongers was de instroom uit de bijstand. Sinds de invoering van de WWB zijn gemeenten de bijstandsbestanden gaan screenen om te kijken of er geen potentiële Wajonggerechtigden in zaten. Zij hadden namelijk een financieel voordeel als ze de bijstandsuitgaven konden verlagen. Vooral direct na de invoering van de WWB was er een grote doorstroming naar de Wajong. Dit screenen konden de gemeenten echter maar eenmalig doen waardoor het aantal mensen dat vanuit de WWB de Wajong instroomt nu een stuk lager ligt dan in bijvoorbeeld 2007. Er zal altijd wel een bepaalde hoeveelheid mensen doorstromen maar ook op dit gebied zal de instroom minder zijn.¹⁸⁵

We zagen al dat de meeste nieuwe Wajongers vanuit het onderwijs komen en dan vooral uit het VSO en het PRO. Het aantal jonggehandicapten dat van deze scholen komen neemt nog steeds toe. Een van de redenen dat het aantal leerlingen op het bijzonder onderwijs toeneemt is de groei van nieuwe ziektebeelden. Vooral de groep autistische jongeren en jongeren met ADHD neemt nog steeds toe.¹⁸⁶ Meer nieuwe ziektebeelden betekent een stijging van het aantal leerlingen op het VSO en het PRO en dit

¹⁸³ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 39- 40.

¹⁸⁴ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 42.

¹⁸⁵ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 41.

¹⁸⁶ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 41.

zorgt weer voor een grotere instroom in de Wajong. In feite is het lastig om al iets te zeggen over de toekomstige instroom van de nieuwe regeling. Het UWV verwacht een daling en er zijn wel enkele aanwijzingen die dit aannemelijk maken zoals het hogere afwijzingspercentage en de cijfers van het aantal aanvragen in de laatste kwartalen van 2010. Aan de andere kant zouden dit ook tijdelijke effecten kunnen zijn en de toename van het aantal leerlingen in het bijzonder onderwijs zal ook voor een stijging zorgen. Veel tijd om zich te bewijzen krijgt de nieuwe Wajong echter niet door de invoering van de WWNV.

4.4 Conclusie

Een grote toename van het aantal jongeren dat onder de Wajong regeling kwam te vallen was reden voor het kabinet hierover een standpunt naar buiten te brengen waarin zij aangaf de participatie van jongeren met een beperking te willen verbeteren. Zij had daarvoor advies gevraagd aan de SER die het rapport “meedoen zonder beperkingen: meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten” naar buiten bracht. Het advies van de SER was dat er tijdig geïnvesteerd moest worden in de oriëntatie en voorbereiding op werk voor de jonggehandicapte. Dit moest al beginnen tijdens de schoolfase en daarbij moest zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van maatwerk waarbij het individu centraal kwam te staan. Daarnaast moesten de verschillende regelingen die er voor deze doelgroep zijn beter op elkaar worden afgestemd zodat de overgang tussen scholen en van school naar werk beter verloopt. Vooral een periode van stilzitten tussen het afronden van de opleiding en het krijgen van een baan moest voorkomen worden door middel van stages en integratie- trajecten.

Het kabinet heeft veel van deze adviezen vervolgens overgenomen in zijn standpunt. Het gaf daarin aan dat het op drie lijnen actie wil gaan ondernemen: er moest meer aandacht worden besteed aan preventie en een gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase, de overgang van school naar werk moest verbeterd worden en de activering van Wajongers moest versterkt worden. Op basis van dit standpunt is er uiteindelijk een wetsvoorstel gemaakt dat er voor moest gaan zorgen dat de participatie van jonggehandicapten verbeterd zou worden. Dit wetsvoorstel zou de Wajong op een aantal punten gaan hervormen en ging gelden voor alle jonggehandicapten die op of na 1 januari 2010 een aanvraag voor een Wajong uitkering indienden. De citeertitel van de wet werd gewijzigd in Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) om de verandering in beleid weer te geven.

Een aantal vernieuwingen is vervolgens doorgevoerd in de Wet Wajong. Zo wordt er in de nieuwe wet gebruik gemaakt van een individueel participatieplan voor de jonggehandicapte. Dit geeft de wijze weer waarop de arbeidsondersteuning van de jonggehandicapte wordt vormgegeven. De inhoud ervan bestaat uit de toekomstige mogelijkheden van de jongere op de arbeidsmarkt en wat de benodigde ondersteuning moet zijn om dit te bereiken. De invoering van dit plan is een belangrijke stap richting meer maatwerk in de Wajong. Met de invoering van het werkaanbod is er een einde gemaakt aan de situatie dat Wajongers niet verplicht waren passend werk te aanvaarden. Een werkaanbod wordt gedaan als de jonggehandicapte niet zelf een baan kan of wil vinden en komt tot stand na een zorgvuldig proces waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van het individu. Een andere grote aanpassing is de invoering van de werkregeling die het systeem van inkomensvoorzieningen veranderd heeft. Er zijn geen arbeidsongeschiktheidsklassen meer en Wajongers kunnen onder 4 verschillende situaties komen te vallen. Als ze nog arbeidsmogelijkheden hebben vallen ze onder de werkregeling die uit twee fases bestaat. De eerste fase loopt tot de leeftijd van 27 jaar waarna de tweede fase begint voor jonggehandicapten vanaf 27 jaar. Daarnaast zijn er regelingen voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten jonggehandicapten die recht hebben op een uitkering van 75% WML en is er een regeling voor jonggehandicapten die studeren, zij hebben recht op een inkomensondersteuning van 25% WML.

In paragraaf 4.3 is vervolgens gekeken naar de knelpunten die er nog steeds bestaan na de invoering van de nieuwe Wajong en ook op welke gebieden de wet wel voor verbeteringen heeft gezorgd. Hieruit bleek dat de overgang van school naar werk nog steeds niet vloeiend verloopt doordat op veel scholen in het speciaal onderwijs de op arbeid gerichte leerweg nog niet voldoende ontwikkeld is. Daarnaast is er voor VSO scholen nog altijd niet de mogelijkheid om diploma's uit te reiken aan jongeren omdat het niet gezien wordt als eindonderwijs. Positief is de invoering van regionale Wajong- netwerken, echter ook deze netwerken blijken nog niet altijd even effectief te werken. Er zijn grote verschillen tussen de verschillende regio's wat betreft invalshoeken, accenten en de samenstelling van deze netwerken. Ook hebben scholen vaak moeite aansluiting te vinden bij deze netwerken. Een positieve ontwikkeling in de begeleiding van gezinnen met een jonggehandicapte en voor een tijdige signalering van problemen bij jongeren is de invoering van een landelijk dekkend netwerk van CJG's. Deze centra zijn in elke gemeente te vinden en zijn centrale punten waar iedereen terecht kan voor vragen, hulp en coördinatie van die hulp op het gebied van opvoeden en opgroeien.

Het grootste knelpunt dat naar voren kwam bij de uitvoering van de oude Wajong was het gebrek aan uitstroom naar werk. Met de invoering van de werkregeling en het werkaanbod is er op dit punt een grote omslag ingezet ten opzichte van de oude regeling waar het krijgen van een uitkering centraal stond. Nu is het uitgangspunt participatie van iedereen met arbeidsmogelijkheden maar of deze verandering ook daadwerkelijk gaat leiden tot het gewenste effect van een grotere uitstroom en meer participatie is nog niet echt duidelijk. Doordat er op het gebied van de re-integratie instrumenten geen grote veranderingen hebben plaats gevonden blijven de knelpunten daarbij bestaan. Het gaat hier dan vooral om de ingewikkeldheid van de aanvraag en de werking van deze instrumenten. Ten slotte is er nog gekeken naar de beeldvorming van jonggehandicapten op de werkvloer en bij werkgevers. Ook op dit gebied zijn er nog verbeteringen mogelijk. Opvallend is het feit dat werkgevers met Wajongers in dienst een negatiever beeld hebben over Wajongers in de rol van werknemer als werkgevers die dit niet hebben en die wel van plan zijn om op korte termijn een Wajonger in dienst te gaan nemen. Dit geeft aan dat de informatievoorziening over de mogelijkheden van Wajongers als werknemer erg goed moet zijn zodat er geen onrealistische verwachtingen worden geschapen bij werkgevers.

5 De WWNV en de gevolgen voor de rechtspositie van Wajongers

5.1 Inleiding

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd dat het de regelingen voor mensen die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden wil gaan hervormen.¹⁸⁷ De huidige regelingen van de WWB, WSW, Wajong en WIJ zullen (gedeeltelijk) worden samengevoegd in één regeling, de WWNV. Het proces van de invoering van deze WWNV is nog in volle gang. Staatssecretaris van SZW Paul de Krom heeft op 21 april 2011 een notitie uitgebracht waarin de hoofdlijnen van de WWNV zijn uitgewerkt.¹⁸⁸ Op basis van deze notitie zijn er al een aantal debatten gevoerd en nog steeds is de wet onderwerp van discussie onder de Kamerleden. Verdere informatie over de nieuwe regeling heeft het kabinet nog niet naar buiten gebracht. De verwachting is dat eind 2011 het wetsvoorstel ingediend zal worden. In dit hoofdstuk wordt er met behulp van de hoofdlijnennotitie gekeken wat de WWNV voor gevolgen gaat hebben voor de rechtspositie van de nieuwe instroom van Wajongers. Ook zal er gekeken worden naar de redenen voor de invoering van de wet en wat de grootste kritiekpunten zijn op de wet.

5.2 Waarom wordt de WWNV ingevoerd?

De motivatie voor de invoering van de WWNV kent veel gelijkenissen met de redenen die werden gegeven om de Wajong te hervormen. Ook nu geeft het kabinet aan dat mensen recht moeten hebben op persoonlijke ontwikkeling via arbeid en dat er uitgegaan moet worden van wat mensen wel kunnen in plaats van te kijken naar de beperkingen die zij hebben. Uitgangspunt van het kabinet is dat iedereen mee moet gaan doen naar vermogen. In het geval van de WWNV is de doelgroep natuurlijk groter dan die van de Wajong omdat er ook mensen in de WWB en WSW onder vallen. Het meedoen naar vermogen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt dient volgens het kabinet naast een individueel belang voor de betrokkenen ook belangen voor de samenleving. Genoemd worden een maatschappelijk en economisch belang. Omdat de beroepsbevolking krimpt, dreigt het gevaar dat er een tekort komt aan arbeidskrachten. Dit zou voorkomen kunnen worden als mensen die nu niet werken, terwijl ze dit wel zouden kunnen, aan de slag geholpen worden. Daarnaast is er ook een financieel belang. De overheid moet flink bezuinigen om de gevolgen van de crisis op te vangen. Om de sociale zekerheid voor de samenleving in stand te houden moet volgens het kabinet iedereen mee gaan

¹⁸⁷ Regeerakkoord VVD- CDA, *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 44.

¹⁸⁸ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I* 2010/11, 32 500, W.

doen, de groep die de premies voor de sociale zekerheid op moet brengen wordt namelijk ook steeds kleiner.¹⁸⁹

Het kabinet wil de huidige regelingen bijeen brengen in een nieuwe regeling omdat er op het moment onvoldoende samenhang is tussen de regelingen. Dit gebrek aan samenhang uit zich vooral in het verschil in rechten en plichten die er bestaan. Daarnaast zijn er verschillen in de hoogte van de inkomensondersteuning en in de uitvoering en financiering.¹⁹⁰ Dit maakt het ingewikkeld voor de meeste mensen die met deze regelingen te maken krijgen, vooral als er ook nog doorstroming plaats vindt van bijvoorbeeld de WWB naar de Wajong waardoor de voorwaarden veranderen. De verschillen tussen de regelingen zorgen er ook voor dat de ene regeling aantrekkelijker is dan de andere. Dit kan ertoe leiden dat mensen liever de gunstigste uitkering behouden in plaats van actief op zoek te gaan naar een manier om aan het werk te komen. Ook zorgt dit voor problemen zoals die ontstaan zijn bij de WSW. Het beschut werk is een stuk populairder dan werken bij een reguliere werkgever. Mensen in de WSW hebben recht op aangepast werk en begeleiding door een jobcoach. Ze kunnen aan het werk op een sociale werkplaats waar ze samen met andere mensen met een beperking werken. Ook is het mogelijk dat ze via de sociale werkplaats bij een reguliere werkgever aan de slag gaan. Ze krijgen dan begeleiding op de werkvloer en de werkgever heeft recht op loondispensatie. Omdat er teveel mensen voor een plaats in de WSW in aanmerking komen is er snel een gebrek aan plaatsen waardoor er lange wachttijden zijn. Mensen die echt een beschutte plek nodig hebben om te kunnen werken worden hierdoor benadeeld.

In de hoofdlijnennotitie stelt het kabinet dat de uitstroom van mensen met een beperking naar regulier werk nog steeds niet voldoende is. Dit zou niet alleen gelden voor de WSW maar ook voor de Wajong. Het kabinet geeft daarnaast aan dat bij ongewijzigd beleid het aantal Wajongers op termijn zal gaan verdubbelen tot ongeveer 400.000 in het jaar 2040.¹⁹¹ Opmerkelijk omdat voor de invoering van de nieuwe Wajong hetzelfde gezegd werd over deze toename. De nieuwe Wajong zou uiteindelijk zorgen voor een daling van het aantal Wajong uitkeringen met 40.000. Hiermee wordt in de hoofdlijnennotitie geen rekening gehouden. Het grootste effect van de nieuwe Wajong moet echter geboekt worden op het gebied van jongeren met een beperking die met ondersteuning toch aan het werk zijn.¹⁹² Zij zijn dan

¹⁸⁹ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I* 2010/11, 32 500, W, p. 1.

¹⁹⁰ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 3.

¹⁹¹ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 4.

¹⁹² *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 34- 35.

niet daadwerkelijk uitgestroomd uit de regeling maar wel aan het werk met behulp van de Wajong. Ondanks dat er dus niet direct rekening wordt gehouden met het eventuele succes van de nieuwe Wajong op het gebied van de instroom geeft het kabinet wel in de hoofdlijnennotitie aan dat de nieuwe Wajong een verbetering is. Het is nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over het succes van de nieuwe Wajong maar de eerste tekenen zijn positief zoals we zagen in hoofdstuk 4. Toch komen jongeren met arbeidsmogelijkheden die nu onder de Wajong zouden vallen in de toekomst terecht bij de WWNV waar ze te maken krijgen met de polisvoorwaarden van de WWB. Het is voor het kabinet belangrijker dat voor de verschillende doelgroepen dezelfde voorwaarden gelden en de uitvoering bij een partij komt te liggen. Nu voeren de gemeenten de WWB en de WSW uit terwijl de UWV nog verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wajong.¹⁹³ De vraag is of de invoering van de nieuwe Wajong in 2010 wel nuttig is geweest omdat voordat de volledige effecten ervan duidelijk kunnen worden de wet op het gebied van de werkregeling alweer vervangen is door de WWNV.

5.3 Wat gaat er veranderen voor Wajongers na de invoering van de WWNV?

Met de invoering van de WWNV komt er dus één voorziening voor mensen met arbeidsvermogen die nu nog onder de WSW, Wet Wajong en WWB/WIJ vallen. Hierbij worden de uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van deze regelingen zoveel mogelijk gelijkgetrokken. Het kabinet is van mening dat het stelsel daardoor activerend, transparanter en eenvoudiger wordt dan nu het geval is. De uitvoering van de WWNV wordt gedaan door de gemeenten. Zij staan het dichtst bij de doelgroep van de wet en kunnen daardoor beter maatwerk leveren met behulp van één re-integratiebudget. Het kabinet denkt dat het geld op deze manier gericht en efficiënter ingezet kan worden.¹⁹⁴ Alvorens te kijken naar de veranderingen die er gaan ontstaan voor de nieuwe Wajongers onder de WWNV worden eerst de veranderingen in de WWB/WIJ en WSW kort behandeld.

Aanscherping verplichtingen WWB/WIJ en invoering huishoudinkomenstoets

Mensen met een uitkering op basis van de WWB/WIJ komen ook onder het regime van de WWNV te vallen. Aangezien bij de WWNV de polisvoorwaarden voor de WWB gaan gelden zorgt deze wet op zich niet voor grote veranderingen onder deze groep. De WWB wordt zelf echter ook aangepast. Ook deze aanpassingen komen voort uit de nieuwe ingeslagen weg die genomen is door het kabinet en tot uiting

¹⁹³ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 4.

¹⁹⁴ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 4- 5.

kwam in het regeerakkoord. Meer verantwoordelijkheid voor de burger, zoveel mogelijk mensen aan het werk en alleen een uitkering voor mensen die deze echt nodig hebben. Om dit te bereiken worden de verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigden van de WWB/WIJ aangescherpt. De WIJ is ingevoerd voor jongeren tot de leeftijd van 27 jaar en heeft het accent bij deze groep verlegd naar werken of leren in plaats van een inkomensvoorziening. Toch is er volgens het kabinet nog steeds teveel ruimte voor een afwachtende en vrijblijvende houding onder jongeren.¹⁹⁵ De wetgeving wordt daarom aangescherpt en er wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van jongeren. Dit uit zich in de aanpassing dat jongeren voor ze recht krijgen op ondersteuning eerst zelf vier weken op zoek moeten naar werk. Hierbij moeten ze ook bekijken of reguliere scholing een optie is. Na deze vier weken kunnen ze alsnog een aanvraag indienen en het college van burgemeester en wethouders moet dan beslissen of de jongere voldoende inspanningen heeft geleverd om werk of een opleiding te vinden. Is dit niet het geval dan bestaat er geen recht op een uitkering.¹⁹⁶ De tweede aanpassing heeft tot doel de activerende functie en de prikkel tot werkhervatting in de WWB te versterken. Dit wordt bereikt door de gezinsbijstand aan te scherpen en een huishoudinkomenstoets in te voeren. De aanscherping van de gezinsbijstand wordt bereikt door bloed- en aanverwanten in de eerste graad die het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben aan te merken als één gezin. Dit gezin heeft vervolgens als een eenheid recht op bijstand met een bijstandsnorm van 100% van het referentieminimumloon.¹⁹⁷ Hieruit volgt dat inkomens- en vermogensbestanddelen van alle leden van het gezin bij de bijstandsverlening in aanmerking worden genomen. De toets op het partnerinkomen wordt vervangen door een toets op het huishoudinkomen.¹⁹⁸ Door deze maatregelen waarbij het gezin als eenheid wordt gezien moeten jongeren tot 27 jaar die bij de ouders inwonen samen met de ouders een gezinsuitkering aanvragen. Zij vallen echter onder de WIJ en de ouders onder de WWB. Hierdoor is een gezamenlijke aanvraag niet mogelijk. Om dit op te lossen wordt het aangescherpte WIJ- regime in zijn geheel opgenomen in de WWB waardoor de WIJ als afzonderlijke regeling wordt afgeschaft. Dit heeft tot gevolg dat een gezamenlijke aanvraag mogelijk is maar toch aparte regimes blijven gelden voor jongeren en oudere leden van het gezin. De zoekperiode naar werk of opleiding geldt bijvoorbeeld alleen voor jongeren.¹⁹⁹ De derde grote maatregel die genomen wordt in de WWB is de invoering van een tegenprestatie naar vermogen van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Het kabinet vindt het belangrijk dat

¹⁹⁵ *Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 1.*

¹⁹⁶ *Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 2.*

¹⁹⁷ *Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 8.*

¹⁹⁸ *Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 10.*

¹⁹⁹ *Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 11.*

mensen die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving laten zien dat ze maatschappelijk betrokken zijn. Zij kunnen daarom verplicht worden om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten. Deze werkzaamheden hoeven niet direct gericht te zijn op toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid of re- integratie gericht op arbeidsinschakeling staat wel voorop.²⁰⁰

Vermindering plaatsen in de WSW

Ook bij het beschut werken in de WSW moeten er volgens het kabinet maatregelen worden genomen. Op dit moment bestaat er een grote wachtlijst voor een plek bij een SW- bedrijf. De gemiddelde wachtduur tot plaatsing is 15 tot 20 maanden.²⁰¹ Daarnaast valt op dat de door- en uitstroom uit de WSW beperkt is. Volgens het kabinet kan de helft van de mensen die een beroep doet op deze regeling met enige begeleiding aan de slag bij een reguliere werkgever.²⁰² De totale uitstroom uit de WSW ligt nu op 6% en slechts 2% van die groep stroomt uit naar een reguliere werkgever.²⁰³ Mensen die echt afhankelijk zijn van beschut werken worden hierdoor benadeeld, omdat dit voor hen de enige mogelijkheid is om deel te nemen aan het arbeidsproces. Het huidige systeem van rechten en plichten verandert niet voor de mensen die op dit moment een WSW- indicatie hebben. Mensen die op of vanaf 15 mei 2011 op de wachtlijst zijn komen te staan en waarvan de indicatie verloopt na 1 januari 2013 worden bij de periodieke herindicatie wel geïndiceerd volgens de nieuwe criteria. Onder deze nieuwe criteria komen alleen mensen voor wie beschut werken de enige mogelijkheid is voor een dienstbetrekking in aanmerking voor een WSW- indicatie.²⁰⁴ De indicaties voor 'Wajong' en 'WSW' zullen op elkaar aan gaan sluiten.²⁰⁵ Op dit moment komen personen die nog geen 65 jaar zijn en die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn in aanmerking voor een WSW indicatie.²⁰⁶ Onder de nieuwe indicatiestelling zullen deze criteria ook gehanteerd worden alleen de eisen aan het krijgen van de indicatie 'beschut werk' worden hoger. Omdat er door deze maatregel op termijn minder WSW- plekken nodig zijn worden er vanaf 2013 door gemeenten jaarlijks een afgesproken aantal plekken voor

²⁰⁰ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 815, nr. 3, p. 14.

²⁰¹ *KplusV organisatieadvies* 2011, p. 7.

²⁰² Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 4.

²⁰³ *KplusV organisatieadvies* 2011, p. 7.

²⁰⁴ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 26- 27.

²⁰⁵ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 8.

²⁰⁶ Art. 11 WSW jo. art. 1 WSW.

de nieuwe instroom aangeboden. Dit aantal ligt op een derde deel van de uitstroom uit de WSW. Uiteindelijk wil het kabinet toe naar een totaal aantal van 30.000 plaatsen in de WSW.²⁰⁷

Gevolgen WWNV voor huidige Wajongers

Ook de Wet Wajong zal geïntegreerd worden in de WWNV, althans het gedeelte van de Wajong gericht op mensen met arbeidsvermogen. Voor jonggehandicapten, die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, blijft de Wet Wajong van toepassing. Deze jongeren kunnen geen inkomen verdienen via werk en hebben daarom recht op een uitkering van 75% van het WML, ook als zij na 1 januari 2013 instromen.²⁰⁸ Wat gebeurt er met de huidige Wajongers? Er lopen op het moment twee groepen Wajongers door elkaar. De eerste groep bestaat uit jonggehandicapten die voor 2010 ingestroomd zijn en onder de “oude” Wajong- regeling vallen. De tweede groep is de groep die na 2010 ingestroomd is en onder de “nieuwe” herziene versie van de Wajong valt. Deze groepen blijven ook na de invoering van de WWNV onder de Wajong vallen. Zij worden echter wel opnieuw geïndiceerd om te kijken of er sprake is van arbeidsvermogen. Is dit het geval dan wordt vanaf 2014 de uitkering van deze jonggehandicapten verlaagd naar 70% WML.²⁰⁹ De gedachte hierachter is dat deze groep in staat is om met werk een aanvullend inkomen te verdienen. Iedereen die voor 1 januari 2012 in de Wajong terecht komt krijgt verder dus niet te maken met de WWNV en de nieuwe voorwaarden die daarin gaan gelden voor jonggehandicapten zoals de partner- en middelentoets. Jonggehandicapten die na 1 januari 2012 instromen gaan met ingang van 1 januari 2014 onder de WWNV vallen. Deze datum van 1 januari 2012 is gekozen omdat er in eerste instantie van uitgegaan werd dat dit de ingangsdatum voor de WWNV zou zijn. Wajongers die in 2012 instromen kunnen er meteen op worden gewezen dat dit tijdelijk is en dat ze onder de WWNV gaan vallen zodra die regeling in werking treedt. Wajongers die voor dit tijdstip in zijn gestroomd hadden deze verandering niet kunnen voorzien en daarom worden zij ook niet geconfronteerd met de wijzigingen die de WWNV met zich meebrengt.²¹⁰

Wijzigingen die de WWNV met zich meebrengt

Jonggehandicapten die zich vanaf 1 januari 2012 bij het UWV melden voor een uitkering krijgen dus vanaf 1 januari 2014, als de plannen van het kabinet doorgaan, te maken met de WWNV. Het uitgangspunt van de nieuwe wet is dat werk boven een uitkering gaat. In de eerste plaats zijn mensen

²⁰⁷ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 11.

²⁰⁸ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 7.

²⁰⁹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 19.

²¹⁰ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 8.

dus zelf verantwoordelijk om in het bestaan te voorzien. Volgens het kabinet passen bij dit uitgangspunt uitkeringsvoorwaarden die een activerende en aanvullende functie hebben.²¹¹ Vandaar dat de polisvoorwaarden van de WWB toegepast gaan worden. Dit betekent voor jonggehandicapten dat in tegenstelling tot de Wajong nu wel alle middelen van hen en van de eventuele partner meegenomen worden bij het vaststellen van de hoogte van de inkomensondersteuning (de partner- en middelen toets). Ook moet er rekening worden gehouden met de veranderingen die doorgevoerd zijn in de WWB/WIJ zoals de eerder besproken aanscherping van de WIJ en de gezinsbijstand en de invoering van de huishoudinkomestoets. Daarnaast krijgen jonggehandicapten bijvoorbeeld ook te maken met de arbeids- en re-integratieverplichtingen uit de WWB.

In het rapport “Op afstand van de arbeidsmarkt” van april 2010 heeft een heroverwegingswerkgroep onderzocht op welke gebieden besparingen mogelijk zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt.²¹² Ook zijn er in dit rapport voorstellen gepresenteerd om het huidige stelsel te verbeteren en houdbaar te maken voor de lange termijn. Ook de Wajong en de problemen die er spelen onder jongeren met een beperking kwamen hierbij aan bod. Een van de voorstellen was bijvoorbeeld om de regie over het preventieve beleid in handen van een partij te leggen. Nu zijn er verschillende budgetten en instanties voor de bestrijding van problemen onder jonggehandicapten. Instanties zoals jeugdzorg, speciaal onderwijs of justitie komen op verschillende momenten in actie.²¹³ Vooral op regionaal gebied zou volgens dit onderzoek de gemeente de ideale partij zijn om deze regierol op zich te nemen en de verbinding te leggen tussen zorg, onderwijs en sociale zekerheid. Ook wordt er in het rapport voorgesteld om de gemeente financieel verantwoordelijk te maken voor jeugdzorg, speciaal onderwijs en voor de Wajong.²¹⁴ Een deel van dit voorstel is overgenomen door het kabinet want de gemeenten worden beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWNV en dus ook voor de Wajong. In het rapport is ook het idee van de WWNV, om de verschillende regelingen onder te brengen in één regeling voorgesteld. Hierbij is onder andere gekeken naar de gevolgen voor het inkomen van Wajongers die onder het WWB- regime komen te vallen. Omdat deze plannen nu werkelijkheid aan het worden zijn is het interessant om de geschetste gevolgen voor de Wajongers nader te bekijken.

²¹¹ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 6.

²¹² Ministerie van financiën 2010, *Op afstand van de arbeidsmarkt*.

²¹³ Ministerie van financiën 2010, *Op afstand van de arbeidsmarkt*, p. 25.

²¹⁴ Ministerie van financiën 2010, *Op afstand van de arbeidsmarkt*, p. 25- 26.

Het grote verschil tussen de Wajong en de WWB is de partner- en vermogenstoets. In de huidige situatie ontvangen Wajongers met arbeidsvermogen over het algemeen 75% van het WML. Wajongers die met elkaar samenwonen ontvangen dus in totaal 150% WML, en Wajongers die samenwonen met een partner die een baan heeft ontvangen nu 75% WML. Als de voorwaarden van de WWB toegepast worden op deze situaties zien we dat de voormalige Wajongers er flink op achteruit gaan. De uitkering voor samenwonende uitkeringsgerechtigden is 100% WML in plaats van 150%. Als de partner een baan heeft krijgt de Wajonger zelfs helemaal geen uitkering meer doordat het inkomen van de partner meegenomen wordt.²¹⁵ Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de aanpassingen in de WWB zoals de huishoudinkomenstoets die ervoor zorgt dat de bijstandsuitkering per gezin moet worden aangevraagd en niet meer individueel. Een gezin dat in de bijstand zit en een jonggehandicapt kind heeft dat wel arbeidsvermogen heeft, kan dus ook niet meer rekenen op de Wajong uitkering van 75% WML. Hetzelfde geldt voor ouders die gehandicapt zijn en het met een uitkering moeten doen van 100% WML voor het hele gezin. Wat dat betreft kunnen de verschillen tussen jonggehandicapten die nog onder de oude situatie en de Wajong vallen groot zijn in vergelijking met de jonggehandicapten die te maken krijgen met de WWNV.

5.4 Wat zijn de grootste kritiekpunten op de WWNV?

Geen verplichtingen voor werkgevers

De WWNV is nog in ontwikkeling. Het kabinet verwacht eind 2011 het wetsvoorstel in te dienen. Uit kamervragen die gesteld worden aan het kabinet over de hoofdlijnennotitie van de wet en uit de verschillende debatten blijkt dat er de nodige onduidelijkheid en kritiek is op de wet. De veranderingen die de WWNV teweeg gaat brengen zijn onder andere bedoeld om prikkels te geven aan mensen die niet werken en een uitkering ontvangen zodat zij actief op zoek gaan naar een baan. Om de regeling te laten slagen moeten deze mensen natuurlijk wel de mogelijkheden hebben om aan de slag te gaan. De WWNV is dus zeer afhankelijk van de bereidheid van de werkgevers om mee te werken. Het kabinet heeft in de hoofdlijnennotitie echter geen maatregelen opgenomen zoals een verplichting voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Daarom zijn er ook geen garanties te geven dat werkgevers de noodzakelijke inspanningen gaan leveren. De vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid heeft aan het kabinet een reactie gevraagd over het ontbreken van

²¹⁵ Ministerie van financiën 2010, *Op afstand van de arbeidsmarkt*, p. 29.

verplichtende maatregelen voor werkgevers in de notitie en waarom het kabinet denkt dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst gaan nemen.²¹⁶

Het kabinet heeft daar op gereageerd door te stellen dat werkgevers behoefte gaan krijgen aan werknemers en ook aan werknemers met een arbeidsbeperking. Door de vergrijzing en ontgroening gaat de beroepsbevolking krimpen en dus zal het voor werkgevers moeilijker worden om aan mensen te komen voor de vacatures die ontstaan.²¹⁷ Ook geeft het kabinet aan dat 93% van de werkgevers die door UWV zijn benaderd geïnteresseerd is in een Wajonger. Dit is een hoog percentage maar als er gekeken wordt naar werkgevers die daadwerkelijk van plan zijn om in het komende jaar een Wajonger aan te nemen valt dit percentage een stuk lager uit. 9% van de werkgevers zonder Wajongers in dienst is van plan om in het komende jaar een Wajonger aan te nemen, voor de werkgevers met Wajongers in dienst ligt dit percentage op 22%.²¹⁸ Van dit percentage valt nog een deel af omdat het voornemen niet nagekomen wordt. Het kabinet wil werkgevers geen verplichtingen opleggen met betrekking tot het in dienst nemen van mensen. Dit zou teveel de nadruk leggen op de onwil bij werkgevers en het heeft grote nadelen doordat de administratieve lasten toenemen en de doelgroep verder gestigmatiseerd wordt.²¹⁹ In de hoofdlijnennotitie geeft het kabinet aan dat het voor werkgevers aantrekkelijker en eenvoudiger moet worden om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Hierbij moeten gemeenten zorgen voor een goede werkgeversbenadering waarbij ze rekening moeten houden met het feit dat werkgevers een centraal aanspreekpunt willen hebben waar ze alle zaken kunnen doen.²²⁰ De gemeenten kunnen gebruik maken van verschillende instrumenten om werkgevers als het ware te verleiden tot het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Zo kunnen er bijvoorbeeld trajecten en scholing, proefplaatsingen, jobcoaches, voorzieningen zoals werkplekaanpassingen en no-risk polissen gebruikt worden.²²¹ Het kabinet heeft vertrouwen in de meer activerende benadering van de doelgroep mede door het succes van de hervormingen van de WIA, WWB en de Wet Wajong in het verleden.²²² Het is echter de vraag of werkgevers net zo positief zijn over het in dienst nemen van mensen met een beperking als het kabinet is. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat werkgevers soms te hoge verwachtingen hebben over wat een jonggehandicapte allemaal kan op de werkvloer.

²¹⁶ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303.

²¹⁷ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 3.

²¹⁸ Berendsen e.a. 2010, *Wajongmonitor: tweede rapportage*, p. 136.

²¹⁹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 4.

²²⁰ Hoofdlijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 12.

²²¹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 33- 34.

²²² *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 10.

Werkgevers met Wajongers in dienst zijn minder positief over deze doelgroep als werknemer dan werkgevers zonder Wajongers in dienst. Een goede voorlichting onder werkgevers is dus ook voor de WWNV cruciaal.

Financiële risico's gemeenten

Het tweede punt van kritiek heeft betrekking op de financiën die het kabinet in het vooruitzicht heeft gesteld aan gemeenten om de WWNV uit te gaan voeren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangegeven niet in te stemmen met het onderdeel “werk” uit het bestuursakkoord omdat gemeenten niet de verantwoordelijkheid kunnen nemen op dit onderdeel als gevolg van de uitvoeringsvoorwaarden en dan vooral op financieel gebied.²²³ Zij zijn van mening dat de WWNV grote financiële risico's voor de gemeenten gaat opleveren als de voorwaarden op het onderdeel “werk” hetzelfde blijven.²²⁴ Hierdoor is er ook kritiek gekomen vanuit de kamer, de partijen PvdA, SP en D66 vinden dat de WWNV niet meer uitvoerbaar is omdat de gemeenten die het uit moeten gaan voeren tegen de door het kabinet voorgestelde plan gestemd hebben. In de hoofdlijnennotitie WWNV sprak het kabinet over drie pijlers waar de regeling op berust: solidariteit, draagvlak en betaalbaarheid. Volgens de politieke partijen schiet de regeling op het gebied van de eerste twee pijlers, solidariteit en draagvlak al tekort door de afwijzing van de VNG.²²⁵ Bij de totstandkoming van het bestuursakkoord is het kabinet de gemeenten op een aantal punten al tegemoetgekomen. Zo is de invoeringsdatum van de WWNV uitgesteld van 01-01-2012 naar 01-01-2013. Het instrument loondispensatie kan breder worden ingezet dan gepland. Iedereen in de WWNV die niet in staat is 100% WML te verdienen komt ervoor in aanmerking. Daarnaast is er een herstructureringsfaciliteit van 400 miljoen euro opgenomen voor de SW- sector om de transitieperiode te overbruggen.²²⁶ De VNG heeft dus beslist dat ze het onderdeel “werk” (paragraaf 6.1) in het bestuursakkoord niet voor haar rekening kan nemen. Op de andere onderdelen in het bestuursakkoord bestaat er wel overeenstemming tussen de partijen waardoor de VNG van mening is dat het ontbreken van overeenstemming op het onderdeel “werk” niet als een afwijzing van het complete akkoord gezien moet worden. De VNG wil dan ook doorgaan met de uitvoering van de afspraken die er gemaakt zijn op de andere gebieden.²²⁷ Het kabinet is van mening dat er pas een akkoord is als er op alle punten overeenstemming is bereikt. Dit bleek ook uit het

²²³ VNG, brief betreffende het bestuursakkoord, 14 juni 2011, p. 1.

²²⁴ VNG, brief betreffende het bestuursakkoord, 14 juni 2011, p. 2.

²²⁵ Beantwoording kamervragen over hoofdlijnennotitie Werken naar Vermogen, 16 september 2011, p. 7.

²²⁶ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p.

²²⁷ VNG, brief betreffende het bestuursakkoord, 14 juni 2011, p. 2.

dertigledendebat over de uitvoering door gemeenten van de WWNV. Hierin werd dit standpunt van het kabinet onderschreven door minister Donner en de staatssecretaris van SZW Paul de Krom.²²⁸ Op het moment van schrijven zijn het kabinet en de VNG in gesprek om er toch nog uit te komen.

Inkomen onder de minimumloongrens

Een ander kritiekpunt dat veel naar voren komt is dat arbeidsgehandicapten in de situatie kunnen komen dat ze met loon en de aanvullende uitkering samen nog steeds minder dan het minimumloon verdienen. Volgens de oppositie- partijen is dit een situatie die niet rechtvaardig is. Het kabinet is niet van mening dat deze situatie onrechtvaardig is. Het uitgangspunt van de WWNV is werken naar vermogen. Een instrument dat mensen met een arbeidsbeperking hiermee helpt is loondispensatie. Met loondispensatie krijgen mensen met een arbeidsbeperking de kans om aan het werk te gaan omdat de werkgever ze alleen dat deel hoeft uit te betalen dat ze arbeidsproductief zijn (loonwaarde).²²⁹ De overheid vult het loon vervolgens aan tot maximaal 100% WML. Hierbij kan de situatie ontstaan dat loon en aanvulling samen minder dan het WML bedraagt. Dit is echter alleen het geval wanneer iemand nog niet naar zijn volledige mogelijkheden werkt. Hiermee zorgt het systeem voor een prikkel tot zelfontwikkeling omdat bij een hogere productiviteit het inkomen stijgt.²³⁰ Uiteindelijk zal iemand die naar vermogen werkt dus 100% WML gaan verdienen. Meer verdienen dan dit bedrag is onder het systeem van loondispensatie niet mogelijk. Het zou volgens het kabinet namelijk niet eerlijk zijn tegenover collega's die zelfstandig het WML kunnen verdienen dat mensen met ondersteuning meer verdienen dan zij doen.²³¹ Een andere reden is dat op deze manier de overstap naar regulier werk niet belemmerd wordt omdat het financieel niet aantrekkelijk zou zijn om te gaan werken. Het kabinet wil de periode dat iemand minder dan het WML verdient beperken tot maximaal negen jaar. De periode kan ook korter zijn als iemand bijvoorbeeld vijf jaar naar vermogen werkt en er geen perspectief is op verbetering.²³²

5.5 Conclusie

Met het invoeren van de WWNV worden volgens het kabinet meerdere belangen gediend. Er is het individuele belang van de betrokkenen die met behulp van de wet zich persoonlijk kunnen ontwikkelen

²²⁸ Handelingen Tweede Kamer 2010/11, 100, p. 29 en 32.

²²⁹ Hoofdlinjennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 9.

²³⁰ Hoofdlinjennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 10.

²³¹ *Kamerstukken II*, 2010/11, 29 544, nr. 303, p. 10.

²³² Hoofdlinjennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I*, 2010/11, 32 500, W, p. 11.

via arbeid. Daarnaast zijn er maatschappelijke en economische belangen. Zo dreigt er een tekort aan arbeidskrachten door de krimpende beroepsbevolking. Met de WWNV gaan meer mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die nu nog recht hebben op een uitkering aan het werk waardoor dit tekort opgevangen kan worden. Tot slot is er het financiële belang van het kabinet, dat flink moet bezuinigen door de crisis. Daar komt bij dat door de krimpende beroepsbevolking minder mensen de premies moeten opbrengen voor de sociale zekerheid. Iedereen zal mee moeten gaan doen om het systeem ook in de toekomst te kunnen handhaven. Het kabinet wil het huidige systeem van regelingen veranderen omdat er niet veel samenhang in zit. Met de WWNV worden de voorwaarden die nu gelden gelijk getrokken en ondergebracht in een regeling die uitgevoerd wordt door een partij, de gemeenten. Vrij snel na de hervormingen van de Wajong gaat deze regeling dus weer op de schop. De volledige effecten van de nieuwe Wajong zijn nog niet zichtbaar wanneer de WWNV in gaat.

Bij de vraag wat er allemaal gaat veranderen met de invoering van de WWNV is er eerst gekeken naar de effecten op de huidige WWB/WIJ en WSW. Voor de WWB/WIJ kent de WWNV niet veel veranderingen omdat de wet dezelfde polisvoorwaarden zal gaan toepassen. Wel van belang zijn de wijzigingen die er zijn doorgevoerd in de WWB/WIJ zelf. De regeling van de WIJ is aangescherpt door jongeren eerst zelf naar een baan of opleiding te laten zoeken voor er inkomensondersteuning wordt toegekend. De gezinsbijstand is ook aangescherpt door bloed- en aanverwanten in de eerste graad die in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben aan te merken als één gezin dat als eenheid recht heeft op bijstand. In het verlengde hiervan is de huishoudinkomenstoets ingevoerd als vervanger van de partnerinkomenstoets. De belangrijkste veranderingen in de WSW die zullen ontstaan onder de WWNV zijn de toepassing van nieuwe verscherpte criteria voor de WSW- indicatie en het terugbrengen van het totaal aantal WSW plaatsen naar 30.000.

Wajongers die voor 1 januari 2012 in de regeling terecht zijn gekomen of gaan komen vallen niet onder de WWNV. Degene die zich daarna melden bij het UWV voor een uitkering krijgen vanaf 1 januari 2014 wel te maken met de WWNV. Dit betekent dat voor deze Wajongers wel de voorwaarden van de WWB gaan gelden. Dit betekent dat de partner- en vermogenstoets en de wijzigingen die onlangs doorgevoerd zijn in de WWB zijn op hun van toepassing zijn. Waar twee samenwonende Wajongers eerst recht hadden op een gezamenlijk uitkering van 150% WML gaan ze er nu met 50% op achteruit naar een uitkering van 100% WML. Wajongers die samenwonen met een werkende partner hebben helemaal geen recht meer op een uitkering. Ook in gezinnen kunnen de gevolgen groot zijn. Door de aanscherping

van de gezinsbijstand zullen uitkeringen van jongeren met een arbeidsbeperking weg gaan vallen. Als de situatie van de Wajongers die onder de oude regeling blijven vallen vergeleken wordt met die van Wajongers onder de WWNV is het duidelijk dat de laatste groep er een stuk slechter vanaf komt.

In paragraaf 5.4 zijn de grootste kritiekpunten die er bestaan op de hoofdlijnennotitie WWNV behandeld. Het eerste kritiekpunt had betrekking op het feit dat er geen verplichtingen voor werkgevers op zijn genomen in de notitie om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het kabinet vond dit niet nodig omdat het verwacht dat werkgevers snel behoefte gaan hebben aan werknemers door de krimpende beroepsbevolking. Daarnaast stelde het kabinet dat uit onderzoek naar voren is gekomen dat 93% van de werkgevers geïnteresseerd is in een Wajonger. Als er echter gekeken wordt naar werkgevers die daadwerkelijk van plan zijn om in het komende jaar een Wajonger aan te nemen vallen de percentages een stuk lager uit. De vraag is dan ook of het vertrouwen dat het kabinet heeft in de werkgevers op het gebied van de bereidheid tot het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking wel terecht is. Ook was er kritiek op het feit dat de VNG niet ingestemd heeft met het onderdeel “werk” in het bestuursakkoord wat het kabinet met de gemeenten wilde sluiten om de uitvoering van de WWNV te regelen. Volgens verschillende politieke partijen is er hierdoor geen basis voor een vervolg van de WWNV omdat de gemeenten beleidsmatig en financieel verantwoordelijk worden voor de wet en zij het niet eens zijn met de plannen van het kabinet. De VNG zelf geeft aan dat dit echter niet als een afwijzing van het complete bestuursakkoord moet worden gezien omdat de partijen op de andere punten wel tot overeenstemming zijn gekomen. Het kabinet heeft een positie van alles of niets ingenomen en vat de afwijzing van het onderdeel “werk” wel op als afwijzing van het akkoord. Wel is het voornemen uitgesproken om er samen uit te komen.

6 Ondersteuning voor jonggehandicapten in Europa.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de situatie van jonggehandicapten in een drietal Europese landen bekeken worden: Groot- Brittannië, Denemarken en Duitsland. Op Europees niveau is er voor jonggehandicapten weinig wet- of regelgeving te vinden. Er zijn wel non- discriminatiebepalingen uitgebracht door de EU die op deze doelgroep betrekking hebben maar het beleid op het gebied van inkomensvoorzieningen en re-integratie bij jonggehandicapten ligt in handen van de lidstaten.²³³ In een onderzoek naar arbeidsparticipatie van jonggehandicapten in Europese systemen werd een onderscheid gemaakt naar verschillende beleidsvormen die gebruikt worden in Europa om jonggehandicapten te ondersteunen en naar werk toe te leiden.²³⁴ Met behulp van deze beleidsvormen kan er gekeken worden hoe in Groot-Brittannië, Denemarken en Duitsland de ondersteuning voor jonggehandicapten in elkaar zit. Daarbij komt de vraag aan bod of er voor jonggehandicapten een speciale regeling bestaat in deze landen zoals de Wajong. De indeling van beleidsvormen die gebruikt werd in het artikel bestaat uit: rechten (gelijkheidsbeginsel), opgelegde verplichtingen en prikkels (positief en negatief).²³⁵ Ook een combinatie van deze vormen kan voorkomen in een land. Ik heb ervoor gekozen deze 3 landen te behandelen omdat ze een ontwikkeld sociaal zekerheidsstelsel hebben en de kans dat ze een beleid hebben dat als voorbeeld voor Nederland kan dienen is bij deze landen het grootst. In het vervolg van dit hoofdstuk zal per land bekeken worden hoe ze de ondersteuning voor jonggehandicapten geregeld hebben. Zijn er nog regelingen of voorzieningen die we in Nederland niet kennen en die eventueel een aanvulling op het Nederlandse systeem kunnen zijn?

6.2 Groot- Brittannië

In Groot- Brittannië wordt er geen onderscheid gemaakt tussen mensen die vanaf de geboorte of op jonge leeftijd gehandicapt raken en de mensen die gehandicapt raken wanneer ze volwassen zijn. Zij vallen onder dezelfde re-integratie programma's.²³⁶ Mensen met een beperking worden in eerste instantie beschermd door antidiscriminatiewetgeving. In 1995 is de Disability Discrimination Act ingevoerd. Deze wet was belangrijk omdat met de invoering ervan het proces in gang werd gezet dat tot

²³³ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 21.

²³⁴ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008.

²³⁵ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 26.

²³⁶ Bollens e.a. 2008, p. 279.

een verandering in de benadering van arbeidsgehandicapten leidde. Van een medisch model werd er naar een sociaal model gegaan. In het medische model werd de nadruk gelegd op medische en rehabiliterende oplossingen. Het sociale model moet ervoor zorgen dat alle barrières waar mensen met een handicap zowel privé als in hun zoektocht naar werk mee te maken krijgen weggenomen worden.²³⁷ Op 27 oktober 2008 is de werk- en inkomenssteun ingevoerd voor mensen die ziek of gehandicapt zijn. Deze bestaat uit twee fases. De eerste fase duurt 13 weken en hierin wordt er een beslissing genomen over de arbeidsgeschiktheid van de betrokkene via een arbeidsgeschiktheidsbeoordeling. Als de ziekte of handicap de arbeidsgeschiktheid beïnvloedt start de hoofdfase. In deze hoofdfase kan de betrokkene ingedeeld worden in twee groepen: de arbeidsgerelateerde activiteitengroep en de ondersteuningsgroep. In de eerste groep komen de mensen terecht die nog arbeidsmogelijkheden hebben. Er worden dan arbeidsgerichte gesprekken gevoerd met een persoonlijke adviseur. Als de betrokkene hieraan meewerkt heeft hij recht op een tegenprestatie in de vorm van een arbeidsgerelateerde activiteitencomponent die een aanvulling vormt op het basistarief van de uitkering. Via de gesprekken kan de adviseur advies geven over de stappen die genomen moeten worden om geschikt werk te vinden en over de vaardigheden en mogelijkheden van de betrokkene. Bij weigering om aan de gesprekken met de adviseur deel te nemen worden er sancties genomen die gevolgen hebben voor het recht op werk- en inkomenssteun.²³⁸ Er is hier sprake van een beleidsvorm gericht op prikkels. Het kan ook wel een systeem van 'sticks and carrots' genoemd worden. 'Sticks' zijn de negatieve prikkels die tot uiting komen als er niet meegewerkt wordt aan de gesprekken met de adviseur in de vorm van een korting op de uitkering. Met 'carrots' worden de beloningen bedoeld zoals de extra financiële ondersteuning in de arbeidgerelateerde activiteitengroep.²³⁹ In de ondersteuningsgroep zitten de mensen die dusdanig arbeidsongeschikt zijn dat niet meer verwacht wordt dat ze gaan werken. Ze mogen dit nog wel doen op vrijwillige basis.²⁴⁰

Voor jongeren bestond er in Groot-Brittannië tot voor kort een regeling die wel wat weg had van de Wajong. Dit was de 'Incapacity Benefit in Youth' regeling die gold voor jongeren tussen de 16 en 19 jaar die al vanaf jonge leeftijd ziek of gehandicapt zijn geraakt en daardoor niet in staat zijn om te werken. Zij hebben ook niet de premies af kunnen dragen om in aanmerking te komen voor de reguliere

²³⁷ Bollens e.a. 2008, p. 281- 282.

²³⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20UK_nl.pdf p. 15.

²³⁹ Bollens e.a. 2008, p. 283.

²⁴⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20UK_nl.pdf p. 15.

arbeidsongeschiktheidsregeling. Jongeren tussen de 20 en 25 jaar vielen ook nog onder deze regeling wanneer ze studeerden.²⁴¹ Daarnaast was er een overheidsservice genaamd 'Connexions' die gericht was op jongeren tussen de 13 en 19 jaar. Connexions voorzag jongeren van informatie, advies en begeleiding bij het zoeken naar werk. Ook moedigde het lokale werkgevers aan om jongeren een kans te geven.²⁴² Deze service was vooral gericht op het aan het werk krijgen en houden van jongeren. Met de invoering van de werk- en inkomenssteun zijn deze speciale regelingen voor jongeren weggefallen en geïntegreerd in de algemene regeling. De Connexions regeling bleek ook een aantal problemen te kennen en werkte niet optimaal.²⁴³ Vanaf 16 jaar kan iemand onder de werk- en inkomenssteun vallen. Voor jongeren bestaat er nog wel een transitieplan waarin de hoofdlijnen worden weergegeven van wat de jongere wil bereiken in de komende jaren en welke ondersteuning daarvoor nodig is. Het plan wordt opgesteld samen met de ouders, leerkrachten, sociale dienst en ieder ander persoon die de jongere er graag bij wil hebben.²⁴⁴ Het lijkt een beetje op het participatieplan dat we in Nederland kennen onder de nieuwe Wajong alleen is dit transitieplan niet alleen voor jonggehandicapten beschikbaar en algemener van inhoud. Er zijn dus geen specifieke regelingen of procedures in Groot- Brittannië die we in Nederland niet kennen en er bestaat ook geen regeling zoals de Wajong die alleen gericht is op jonggehandicapten.

6.3 Denemarken

Ook in Denemarken bestaat er geen regeling speciaal voor jonggehandicapten zoals de Wajong. Jonggehandicapten hebben net als volwassen mensen met een arbeidshandicap, die door die handicap niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien, recht op een invaliditeitspensioen. Dit recht ontstaat wanneer iemand tussen zijn 15^e verjaardag en de dag waarop de pensioenaanvraag wordt gedaan ten minste drie jaar in Denemarken heeft gewoond. Bij de bepaling van de hoogte van het pensioen wordt rekening gehouden met de leefsituatie van de betrokkene. Zo krijgt een alleenstaande een ander bedrag als iemand die samenwoont. Ook is er sprake van een partnertoets want het inkomen van de echtgenote of partner wordt meegenomen net als het inkomen van de betrokkene zelf. Het

²⁴¹ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 22.

²⁴² Bollens e.a. 2008, p. 293.

²⁴³ Smith 2007.

²⁴⁴ http://www.direct.gov.uk/en/YoungPeople/Youngdisabledpeople/DG_10039608.

invaliditeitspensioen wordt uitgekeerd tot het 65^{ste} levensjaar waarna er een recht op het standaard ouderdomspensioen ontstaat.²⁴⁵

De Denen gaan uit van het gelijkheidsbeginsel. Mensen met een beperking moeten zoveel mogelijk hetzelfde leven kunnen leiden als mensen zonder beperking.²⁴⁶ Dit principe van gelijke kansen en mogelijkheden is echter niet vastgelegd in wetgeving. Zowel de Deense overheid als de gehandicaptenorganisaties zagen wetgeving op dit gebied niet zitten omdat daardoor de groep burgers met een beperking buiten de samenleving geplaatst zou kunnen worden.²⁴⁷ De beleidsvorm die vooral gebruikt wordt in Denemarken is die van het geven van positieve prikkels. Er wordt uitgegaan van het solidariteitsbeginsel, dit uit zich onder meer in het 'sector responsibility' principe. Dit houdt in dat de instanties in het gebied waar de persoon met een beperking woont verantwoordelijk zijn voor de hulp aan deze betrokkene. De overheid of organisatie die verantwoordelijk is voor de voorzieningen, diensten en hulp aan de bevolking in dat gebied moet er ook voor zorgen dat mensen met een beperking hiervan gebruik kunnen maken.²⁴⁸ Dit betekent dat Denemarken een sterk gedecentraliseerde aanpak kent bij het leveren van ondersteuning aan mensen met een beperking. De gedachte hierachter is dat op deze manier de hulp wordt gegeven door de instantie die het dichtst bij de burger staat. Dit systeem toont veel gelijkenis met het systeem dat Nederland gaat krijgen wanneer de WWNV ingevoerd wordt. Deze regeling wordt ook door de instantie die in Nederland het dichtst bij de burger staat, de gemeenten, uitgevoerd. In het Deense systeem is het zo dat de structuur wordt gevormd door de nationale wetten en de uitvoering wordt gedaan door de lokale instanties. Een van de nadelen van dit systeem is dat er in sommige lokale gebieden een klein aantal mensen met een arbeidsbeperking zijn en het daarom niet mogelijk is om de noodzakelijke expertise daar te krijgen zodat ze effectief geholpen kunnen worden.²⁴⁹

In Denemarken bestaan een aantal organisaties die mensen met een beperking ondersteunen. In de lijn van de gedecentraliseerde aanpak kent ongeveer elke gemeente een job- centre. De taak van deze centra is om lokaal mensen te ondersteunen bij arbeidsbemiddeling. Daarnaast zijn er veel organisaties opgericht door ouders, betrokkenen zelf en vrijwilligers die zich inzetten op specifieke gebieden. Veel van deze organisaties krijgen steun via overheidsfinanciën die gebruikt kunnen worden voor informatie-

²⁴⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Denmark_nl.pdf p. 16.

²⁴⁶ Bollens e.a. 2008, p. 123.

²⁴⁷ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 24- 25.

²⁴⁸ Bollens e.a. 2008, p. 123- 124.

²⁴⁹ Bollens e.a. 2008, p. 125.

en kennisvergaring en voor de ondersteuning van de mensen met een beperking.²⁵⁰ De meeste voorzieningen die in Denemarken gebruikt worden om mensen met een arbeidbeperking te ondersteunen zijn ook bekend in Nederland. Een uitzondering hierop is het recht dat mensen met een beperking voorrang krijgen bij banen in de publieke sector, en ook bij het verkrijgen van vergunningen voor marktplaatsen en het rijden van taxi's. Daarnaast hebben ze het recht om uitgenodigd te worden op sollicitatiegesprekken bij publieke werkgevers. Als de werkgever besluit de betrokkene niet in dienst te nemen moet hij hiervoor goede argumenten hebben. De enige uitzondering op deze regel is als de werkgever de baan geeft aan een werknemer die al in de organisatie werkzaam was.²⁵¹ Het is niet bekend hoeveel succes deze regel heeft in Denemarken en hoe streng er gekeken wordt naar werkgevers die mensen met een beperking afwijzen. De enige voorwaarde is dat ze de afwijzing dus goed onderbouwen. Het geeft jonggehandicapten in ieder geval wel een kans om zich te presenteren aan een werkgever, het is daarom wellicht een interessante regel om ook in Nederland in te voeren.

6.4 Duitsland

In Duitsland worden mensen met een beperking in eerste instantie beschermd door een anti-discriminatiebepaling in de Grondwet. Daarnaast zijn er nog twee statuten ingevoerd die als de kern van de bescherming van mensen met een beperking gezien kunnen worden. Het eerste statuut is het Neuntes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB IX), of het negende boek van het Sociaal Wetboek. Hierin wordt de rehabilitatie en participatie van mensen met een beperking geregeld. Het tweede statuut is de Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), dit is de wet op de gelijke kansen voor mensen met een handicap. Deze laatste wet is voornamelijk van toepassing op de overheid om discriminatie door publieke autoriteiten tegen te gaan. In boek negen van het Sociale Wetboek worden onder andere verplichtingen voor werkgevers gegeven. Hier wordt bijvoorbeeld geregeld dat werkgevers sollicitanten niet mogen afwijzen op basis van zijn/haar beperkingen. Doen ze dit wel dan kunnen ze aansprakelijk gesteld worden voor de geleden schade van de sollicitant. Ook moeten werkgevers kijken of vacatures die ze open hebben staan eventueel ingevuld kunnen worden door mensen met een beperking en ze moeten dit melden bij het uitzendbureau.²⁵² Verder zijn er nog een aantal algemene verplichtingen waar werkgevers in Duitsland aan moeten voldoen. De werkplek en werkomgeving moeten handicap-vriendelijk zijn en dus aangepast worden als dit nodig is zodat aan de behoeftes van de gehandicapte

²⁵⁰ Bollens e.a. 2008, p. 127.

²⁵¹ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 56.

²⁵² Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 24.

voldaan wordt. Werkgevers worden gestimuleerd om part- time banen te creëren. Werkgevers met een beperking hebben recht op deeltijd- werk en werktijdverkorting.²⁵³ Als we kijken naar de beleidsvormen waarvan gebruik wordt gemaakt in Duitsland zien we deze nadruk op verplichtingen vaker terug komen. Zowel bij werkgevers als werknemers. Een voorbeeld hiervan is het quota systeem. Dit houdt in dat alle werkgevers met 20 of meer werknemers in dienst verplicht zijn om 5% van de arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen aan mensen met een zware beperking.²⁵⁴ Deze regel dwingt de werkgever echter niet om nieuwe banen te creëren of mensen te vervangen voor zwaar gehandicapte werknemers.²⁵⁵ Als een werkgever niet aan de quota voldoet moet hij maandelijks een compenserende boete betalen.²⁵⁶ In Nederland kennen we geen quota systeem. Het wordt naast Duitsland ook in andere Europese landen gebruikt zoals in Ierland en België. Het systeem lijkt niet effectief te zijn omdat het lastig is ervoor te zorgen dat bedrijven zich eraan houden. Zo ontbreken vaak de middelen om bedrijven te controleren of zijn maatregelen die staan op niet naleving ervan niet afdoende.²⁵⁷ In dit geval is het opleggen van verplichtingen aan werkgevers dus niet zo effectief.

Het Duitse sociale systeem kent geen speciale regeling voor jonggehandicapten. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar leeftijd of geslacht bij het toekennen van ondersteuning voor mensen met een beperking. De algemene regel is dat iedereen die aangesloten is bij een pensioenverzekering ook verzekerd is. Iemand is aangesloten bij een pensioenverzekering als hij werknemer is of zelfstandige die minstens het minimumloon verdiend.²⁵⁸ Deze regeling is dus alleen van toepassing op mensen die al werken. Zij hebben recht op een pensioen wegens gedeeltelijke vermindering van de verdien capaciteit als deze dusdanig is afgenomen dat de betrokkenen niet meer dan 6 uur per dag kunnen werken. Als iemand niet meer dan 3 uur per dag kan werken heeft hij recht op een pensioen wegens volledig wegvallen van de verdien capaciteit. Als bijkomende eis moet de betrokkene ten minste 60 premiemaanden verzekerd zijn geweest. Ook moet de arbeidsgehandicapte van de vijf jaar voorafgaande aan de arbeidsongeschiktheid drie jaar verzekerd zijn geweest.²⁵⁹ De hoogte van het pensioenbedrag wordt berekend aan de hand van de premies voor de sociale zekerheid die tijdens de

²⁵³ Deze bepalingen staan in paragraaf 81 van SGB IX.

²⁵⁴ Paragraaf 71 van SGB IX.

²⁵⁵ Bollens e.a. 2008, p. 188.

²⁵⁶ Paragraaf 77 van SGB IX.

²⁵⁷ Borghouts- van de Pas & Pennings, 2008, p. 66.

²⁵⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20Rights%20in%20Germany_nl.pdf p. 17.

²⁵⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20Rights%20in%20Germany_nl.pdf p. 17.

verzekeringloopbaan zijn betaald.²⁶⁰ Voor mensen met een beperking die niet gewerkt hebben en niet kunnen werken bestaat er sociale bijstand. Zo hebben mensen jonger dan 65 jaar die niet in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien en die tijdelijk arbeidsongeschikt zijn recht op bijstand zodat ze dit wel kunnen. Ook kunnen mensen die wegens medische oorzaken volledig en blijvend arbeidsongeschikt zijn rekenen op een aanvulling op het inkomen.²⁶¹

6.5 Conclusie

In geen van de onderzochte landen bestaat er een regeling speciaal voor jonggehandicapten. Dit lijkt overigens voor alle Europese landen te gelden wat de Wajong uniek maakt in Europa en waarschijnlijk zelfs over de hele wereld. In andere landen vallen jongeren onder de algemene arbeidsongeschiktheidswet of krijgen ze een bijstandsuitkering. De drie onderzochte landen gebruiken verschillende beleidsvormen om mensen met een beperking te ondersteunen en te re-integreren naar werk. In Groot-Brittannië wordt gebruik gemaakt van positieve en negatieve prikkels die worden toegepast wanneer mensen wel of niet meewerken aan re-integratie gesprekken met adviseurs. In Denemarken wordt er vooral gebruik gemaakt van positieve prikkels en ligt de nadruk op het solidariteitsbeginsel. Mensen met een beperking worden er zoveel mogelijk op lokaal niveau ondersteund. De Duitse regelingen kennen veel verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is het quotasysteem. Mensen met een beperking worden in alle drie de landen beschermd door een vorm van antidiscriminatie wetgeving of beginsel.

Er zijn vrijwel geen voorzieningen of instrumenten om gehandicapten aan het werk te helpen in de onderzochte landen die we in Nederland niet kennen. De uitzonderingen hierop zijn het quotasysteem dat in Duitsland gebruikt wordt en het recht om uitgenodigd te worden voor sollicitaties in de publieke sector dat ze in Denemarken kennen. Het quotasysteem is lastig te handhaven en daardoor niet zo effectief. De mogelijkheid om op sollicitatiegesprek te komen is wel interessant voor jonggehandicapten. Dit geeft ze in ieder geval een kans om zich te presenteren aan een werkgever en daardoor ook een kans op een baan. Het is echter niet duidelijk hoeveel mensen hiervan gebruik maken in Denemarken en of het tot veel banen voor mensen met een beperking heeft geleid. Omdat Nederland

²⁶⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_nl.pdf p. 18.

²⁶¹ http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_nl.pdf p. 33.

het enige land is dat een speciale regeling voor jonggehandicapten heeft kan de vraag gesteld worden of een aparte regeling wel nodig is. Als een jongere in de Wajong terecht komt omdat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is krijgt hij een uitkering en wordt er behoudens de algemene verplichtingen verder niet veel meer van hem verwacht. Op deze manier worden jongeren toch in een hokje gestopt en als het ware afgeschreven. Aan de andere kant kent een regeling zoals de Wajong ook voordelen, zo is er over jonggehandicapten in Nederland veel meer bekend dan in de andere landen. Hierdoor worden nieuwe ontwikkelingen binnen de doelgroep sneller duidelijk zodat er een beter en gericht beleid ontwikkeld kan worden voor de jonggehandicapten.²⁶²

²⁶² Borghouts- van de Pas 2010, p. 25- 27.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De probleemstelling van deze scriptie is: wat zijn de gevolgen van de WWNV voor de rechtspositie van toekomstige Wajongers met arbeidsvermogen in vergelijking met Wajongers die onder de huidige regeling vallen? Naast deze hoofdvraag zijn er nog enkele deelvragen beantwoord waarmee de Wajong regeling verder onderzocht is.

Zo is er gekeken naar het ontstaan van de wet Wajong en waarom er een arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten ingevoerd is. Na de intrekking van de AAW was er voor bepaalde groepen niets meer geregeld om inkomensderving door arbeidsongeschiktheid tegen te gaan. Om dit op te vangen werd de Wajong ingevoerd voor jonggehandicapten en de WAZ voor zelfstandigen en voor mensen die wel inkomen uit arbeid verdienden maar niet als werknemer werden gezien onder de WAO.

Al snel werd duidelijk dat de Wajong regeling niet optimaal functioneerde. Vooral de grote toename van het aantal jonggehandicapten dat een beroep deed op de regeling bracht dit aan het licht. In de periode 2000- 2006 is het aantal Wajongers bijna verdubbeld. Een aantal redenen voor deze toename zijn gegeven waaronder de invoering van de WWB. Deze wet gaf de gemeenten een financieel belang bij het laten uitstromen van bijstandsgerechtigden. Hierdoor werden de bestanden van de gemeenten gescreend om te kijken of er nog potentiële Wajong gerechtigden tussen zaten. Ook kwamen er tijdens de uitvoering van de Wajong een aantal knelpunten naar voren. Deze kunnen onderverdeeld worden in knelpunten die spelen tijdens de opleiding van jonggehandicapten en de overgang van school naar werk en knelpunten die ontstonden tijdens de participatie van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt. Vooral het gebrek aan stage plaatsen en de slechte samenwerking tussen de instanties die Wajongers ondersteunen zorgt voor een moeilijke overgang van school naar werk. Tijdens de arbeidsparticipatie is het grootste knelpunt de negatieve beeldvorming die er heerst over jonggehandicapten onder werkgevers en collega's. Door deze beeldvorming zijn werkgevers minder snel bereid om Wajongers aan te nemen of stages te geven. Dit is jammer omdat de grootste reden voor dit beeld van werkgevers onwetendheid is. Zo zijn ze vaak niet op de hoogte van de capaciteiten die Wajongers hebben op de werkvloer en ontbreekt het ze aan kennis over de verschillende instrumenten waar ze gebruik van kunnen maken wanneer ze een jonggehandicapte in dienst hebben.

Als reactie op de toename van het aantal Wajongers is in 2010 de regeling herzien. Naast het beperken van de instroom hadden deze wijzigingen ook het doel om meer jonggehandicapten aan het werk te krijgen. Vooral de invoering van de werkregeling waarin de Wajonger tot het 27^{ste} levensjaar intensief begeleid en ondersteund wordt bij het vinden en behouden van werk moest hieraan bijdragen. Pas op 27 jarige leeftijd wordt de definitieve beoordeling over de verdien capaciteit van de jonggehandicapten vastgesteld. Aangezien de betrokkene op dat moment al wat jaren begeleid is kunnen zijn mogelijkheden en beperkingen veel nauwkeuriger worden weergegeven dan het geval was bij de beoordeling toen hij 18 was. Doordat de nieuwe Wajong nog niet lang in werking is en te maken heeft met aanloopeffecten is het lastig om conclusies te trekken over de effectiviteit ervan. Vooral op het gebied van participatie en re- integratie is het lastig conclusies te trekken omdat dit meestal pas op het einde van het traject aan bod komt. Bij de aanvragen was er veel sprake van overloop, daardoor liepen aanvragen voor de oude en nieuwe Wajong in 2010 nog door elkaar. Vooral in het eerste kwartaal van 2010 kwamen er nog veel aanvragen van 2009 binnen. Als er gekeken wordt naar het aantal aanvragen in de laatste drie kwartalen van 2010 ligt het aantal wel lager dan in voorgaande jaren. Daardoor verwacht het UWV dat het aantal aanvragen dit jaar tussen de 5 en 10% lager ligt dan in 2010.

Ondanks dat de nieuwe Wajong pas ongeveer 2 jaar in werking is zijn er plannen om de bestaande regelingen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te gaan hervormen. Samen met de Wajong gaan de WSW, WWB en WIJ onder de WWNV vallen. Het kabinet is van mening dat de huidige regelingen te weinig samenhang hebben. Dit gebrek aan samenhang uit zich vooral in het verschil in rechten en plichten die er bestaan. Daarnaast zijn er verschillen in de hoogte van de inkomensondersteuning en in de uitvoering en financiering. De invoering van de WWNV gaat geen grote gevolgen hebben voor de huidige Wajongers die onder de oude en nieuwe regeling vallen. Zij blijven onder deze regelingen vallen, wel worden ze opnieuw geïndiceerd om te kijken of er sprake is van arbeidsvermogen. Is dit het geval dan wordt vanaf 2014, wanneer de WWNV ingaat, de uitkering van deze jonggehandicapten verlaagd naar 70% WML. Voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jonggehandicapten blijft de Wajong bestaan. Als er dan gekeken wordt naar jonggehandicapten die wel onder de WWNV gaan vallen valt op dat zij er in vergelijking met huidige Wajongers flink op achteruitgaan doordat ze onder de polisvoorwaarden van de WWB komen te vallen. Dit betekent dat deze jonggehandicapten te maken krijgen met de partner- en middelentoets en met de recente wijzigingen die zijn aangebracht in de WWB/WIJ. Jongeren met arbeidsvermogen moeten eerst zelf vier

weken op zoek naar werk of opleiding voor ze recht hebben op ondersteuning. De verplichtingen voor de gezinsbijstand zijn ook aangescherpt waarbij alle bloed- en aanverwanten in de eerste graad die in dezelfde woning wonen aan worden gemerkt als één gezin en dat gezin heeft recht op één bijstandsuitkering. Ook is er een huishoudinkomenstoets ingevoerd zodat de middelen van alle gezinsleden in aanmerking worden genomen bij de bijstandsverlening. Concreet betekent dit dat Wajongers die samenwonen met een werkende partner die niet in de Wajong zit de complete uitkering verliezen. Samenwonende Wajongers hebben op dit moment recht op een uitkering van ongeveer 150% maar onder de WWNV gaan ze er 50% op achteruit en hebben ze recht op een uitkering van 100% WML. Voor jonggehandicapten die naar vermogen werken maar gewoon niet zoveel kunnen verdienen is dit natuurlijk erg nadelig. Vooral als we de situatie vergelijken met degene die nog onder de 'oude' Wajong vallen. De huishoudinkomenstoets en aanscherping van de gezinsbijstand voor gezinnen met gehandicapte ouders kan ook hard aankomen. Ook hier zal er een groot verschil zichtbaar zijn tussen de oude en nieuwe situatie.

In het laatste hoofdstuk is er nog een blik geworpen op andere landen in Europa en wat zij geregeld hebben voor jonggehandicapten. De onderzochte landen zijn Groot-Brittannië, Denemarken en Duitsland en geen van deze landen kent een regeling zoals de Wajong die specifiek op jonggehandicapten gericht is. De Wajong regeling blijkt over heel Europa uniek te zijn. Maar weinig instrumenten die in andere landen gebruikt worden zijn onbekend in Nederland. De uitzondering hierop vormen het quota systeem in Duitsland en het recht om uitgenodigd te worden op een sollicitatiegesprek dat ze kennen in Denemarken.

7.2 Aanbevelingen

Omdat de details van de WWNV nog niet duidelijk zijn heb ik nog geen inzicht in hoe de wet er precies uit komt te zien en wat er allemaal geregeld zal zijn voor jonggehandicapten. Het uitgangspunt van de WWNV is dat zoveel mogelijk mensen aan het werk gaan. Vanuit het perspectief van jonggehandicapten is dit alleen maar positief omdat veruit de meeste van deze jongeren ook willen werken. Persoonlijk vind ik dat de herziene versie van de Wajong nog niet echt de kans heeft gekregen om zich te bewijzen. Mijn advies is dan ook om het systeem van de werkregeling en de onderverdeling in fases zoveel mogelijk te handhaven bij de ondersteuning van jonggehandicapten. Ook het opstellen van een persoonlijk participatieplan is een element van de Wajong dat naar mijn mening behouden moet blijven. Door deze

jongeren intensief te begeleiden naar werk in de eerste jaren wordt duidelijk waar de kwaliteiten en beperkingen liggen en kan er sneller een passende baan bij een reguliere werkgever gevonden worden zodat ze niet meer afhankelijk zijn van een uitkering. Op deze manier ontstaat er de meest gunstige situatie voor zowel de jonggehandicapte als de overheid.

Het kabinet weet dat om de WWNV een succes te laten worden de bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen cruciaal is. In de hoofdlijnennotitie van de WWNV wordt gezegd dat het aantrekkelijker en eenvoudiger moet worden om deze mensen in dienst te nemen. Uiteraard is dit ook belangrijk voor werkgevers maar de negatieve beeldvorming die er heerst op de werkvloer is een probleem wat tot nu toe onderschat lijkt te worden. Het UWV heeft onderzocht dat steeds meer werkgevers interesse hebben in een Wajonger en dit blijkt ook uit ervaringen van de Wajong- promo teams. Uit dit onderzoek van de UWV kwam echter ook naar voren dat maar weinig werkgevers overgaan tot het daadwerkelijk in dienst nemen van een jonggehandicapte. Nog steeds is er veel onwetendheid over wat een Wajonger allemaal kan op de werkvloer en over de verschillende voorzieningen waar de werkgevers gebruik van kunnen maken, zoals loondispensatie. Mijn advies is om de voorlichting over jonggehandicapten als werknemer te intensiveren via bijvoorbeeld de inzet van meer promo teams of meer gerichte voorlichting voor werkgevers. Belangrijk hierbij is ook dat de verwachtingen die werkgevers mogen hebben over mensen met een beperking als werknemer correct worden weergegeven zodat er geen sprake kan zijn van overschatting.

Het kabinet wil werkgevers niet verplichten om mensen met een beperking in dienst te nemen. De redenen die zij hiervoor geeft zijn begrijpelijk. Zo is het kabinet bang dat de doelgroep alleen maar verder gestigmatiseerd wordt. Toch kunnen minder vergaande verplichtingen misschien wel een positief effect hebben. Zo kan er gedacht worden aan een variant van de Deense regel dat mensen met een beperking recht hebben op een sollicitatiegesprek bij publieke werkgevers. Het succes van deze regel in Denemarken is niet helemaal duidelijk maar er zitten een aantal positieve effecten aan die Nederland zouden kunnen helpen. Zo zorgt deze regel ervoor dat werkgevers zich moeten gaan verdiepen in het hebben van een werknemer met een beperking. Op deze manier wordt er indirect toch informatie overgebracht aan de werkgevers en helpt het de voorlichting waar ik eerder over sprak. Ook geeft dit de jonggehandicapte de kans zich te presenteren aan werkgevers zodat het negatieve beeld dat zij hebben over mensen met een beperking snel weggenomen kan worden.

literatuurlijst

APE 2008

Evaluatie jobcoaching (onderzoek in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Den Haag 2008.

Berendsen e.a. 2010,

Wajongmonitor eerste rapportage (samenvatting)

Amsterdam: UWV 2010.

Berendsen e.a. 2010,

Wajongmonitor: eerste rapportage (in opdracht van UWV)

Amsterdam: UWV 2010.

Berendsen e.a. 2010,

Wajongmonitor: tweede rapportage (in opdracht van UWV)

Amsterdam: UWV 2010.

Bollens e.a. 2008,

Integration into work of persons who were already disabled before adulthood: National reports.

Tilburg: OSA 2008.

I.W.C.M. Borghouts- van de Pas & F.J.L. Pennings 2008

Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten: een onderzoek naar Europese systemen en praktijken.

Tilburg: OSA 2008

Commissie het werkend perspectief 2004

Een werkend perspectief voor jongeren met een arbeidshandicap (advies van 5 mei 2004), Commissie werkend perspectief 2004.

Commissie het werkend perspectief 2007

Gedeeltelijk arbeidsgeschikt: Een gat in de arbeidsmarkt, Commissie werkend perspectief 2007.

Handelingen Tweede Kamer 2010/11, 100.

IWI- rapport 2007

Wajong en werk, onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten (advies van 14 augustus 2007), IWI 2007.

KplusV organisatieadvies 2011

Eindrapport inspelen op de Wet werken naar vermogen (in opdracht van Cedris)

Arnhem: KplusV 2011.

R.A.F. Guasco e.a, *Wegwijzer sociale zekerheid: handleiding voor de praktijk (Deel 4: arbeidsongeschiktheid)*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1987.

Hoofdpijnennotitie WWNV, bijlage bij *Kamerstukken I* 2010/11, 32 500, W

S. Klosse & F.M. Noordam, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Ministerie van financiën 2010

Op afstand van de arbeidsmarkt, rapport brede heroverwegingen.

Ministerie van SZW 2006

Adviesaanvraag over de bevordering van arbeidsparticipatie van Wajonggerechtigden.

Regioplan 2009

Ervaringen van werkgevers met Wajongers (onderzoek in opdracht van Raad voor werk en inkomen), Amsterdam: Regioplan 2009.

Regioplan 2011

Een Wajonger in mijn bedrijf?! Een onderzoek naar de attitude, ervaringen en bereidheid van werkgevers om een Wajonger in dienst te nemen en te houden (onderzoek in opdracht van UWV). Amsterdam: Regioplan 2011.

Research voor Beleid 2008

Hobbels en kruiwagens, Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk door Wajongers (onderzoek in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2008), Zoetermeer: Research voor beleid 2008.

Raad voor werk en inkomen 2009

Kansrijker werken met Wajongers (advies om de matchingsvoorwaarden tussen werkgevers en Wajongers te verbeteren), Den Haag: RWI 2009.

SER- advies 1991

Wijziging AAW, ABW, IOAW en IOAZ (advies van 18 januari 1991), Den Haag: SER 1991.

SER- advies 1995

Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO (advies van 21 april 1995), Den Haag: SER 1995.

SER- advies 2007

Meedoen zonder beperkingen, meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten (advies van 24 augustus 2007), Den Haag: SER 2007.

SER- advies 2009

De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn (advies van 18 december 2009), Den Haag: SER 2009.

M.K. Smith, *The Connexions service in England*, The encyclopedia of informal education 2007.

M. Stavenuiter, R. Lammerts, R.A.L. Rijkschroeff, *Jonggehandicapten aan de slag: een onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de overgang school- werk van Wajong- gerechtigden* (onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Utrecht: Verwey- Jonker instituut 2005.

TNO- rapport 2007

Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking, Hoofddorp: TNO 2007.

UWV jaarverslag 2006 (publieksversie), Amsterdam: UWV 2006.

UWV kenniscahier 2007

De groei van de Wajonginstroom (onderzoeksrapport van 1 oktober 2007), Amsterdam: UWV 2007.

VNG 2011

brief betreffende het bestuursakkoord van 14 juni 2011.

Kamerstukken:

Kamerstukken II 1974/75, 13 231, nr. 1-4.

Kamerstukken II 1995/96, 24 698, nr. 3.

Kamerstukken II 1995/96, 24 758, nr. 3.

Kamerstukken II 1996/97, 24 760, nr. 3.

Kamerstukken II 1996/97, 24 760, nr. 4.

Kamerstukken II 1996/97, 24 760, A.

Kamerstukken II 2006/07, 27 728, nr. 98.

Kamerstukken II 2006/07, 31 001, nr. 5.

Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 36.

Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 1.

Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 25.

Kamerstukken II 2007/08, 31 224, nr. 28.

Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 31 780, nr. 4.

Kamerstukken II 2009/10, 31 780, K.

Kamerstukken II 2009/10, 31 780, L.

Kamerstukken II 2009/10, 31 497, nr. 21.

Kamerstukken II, 2010/11, 29 544, nr. 303.

Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, Regeerakkoord VVD- CDA.

Kamerstukken II 2010/11, 31 524, nr. 112.

Kamerstukken II, 2010/11, 32 815, nr. 3.

Geraadpleegde websites:

http://www.direct.gov.uk/en/YoungPeople/Youngdisabledpeople/DG_10039608

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Denmark_nl.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20UK_nl.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_nl.pdf